

IKT i offentlig forvaltning og New Public Management

Norsk filmfond og implementeringen av saksbehandlingssystemet Detektor

Helle Maria Rollag Aas



Masteroppgave ved Avdeling for forvaltningsinformatikk

UNIVERSITETET I OSLO

Vår 2010

Forord

Først og fremst vil jeg takke veilederen min Tommy Tranvik for fantastisk støtte og rådgivning. Videre vil jeg takke alle i Norsk filmfond og Norsk filminstitutt som har bidratt med synspunkter og kildemateriale til oppgaven. Til slutt vil jeg gi en ekstra stor takk til familie, kjæreste og venner som tålmodig har kommet med innspill og motivert og inspirert meg gjennom hele skriveprosessen.

H. Maria Rollag Aas, mai 2010

FORORD	2
TABELLOVERSIKT:	6
FIGUROVERSIKT:	6
INNLEDNING	7
TEMA OG MOTIVASJON	7
NORSK FILMFOND	9
DETEKTOR	9
METODE	10
<i>Om caset</i>	10
<i>Metoden</i>	11
<i>Dokumentstudier</i>	11
<i>Intervjuer</i>	12
<i>Evaluering av metoden</i>	13
<i>Bearbeidelse av informasjonen fra intervjuene</i>	14
<i>Oppgavens struktur</i>	14
NPM OG IKT	16
HVA ER NPM?	17
KJERNE OG KOMPONENTER I NPM	18
NPM I NORGE	21
KRITIKK AV NPM	21
INNFORING AV IKT I NORSK FORVALTNING	23
STATENS IKT-POLITIKK: FRA NPM TIL E-FORVALTNING	25
NYE TRENDER	27
<i>"Ei forvaltning for demokrati og fellesskap"</i>	27
<i>Digital Era Governance – et alternativ til NPM?</i>	29
ANDRE VIKTIGE FAKTORER FOR UTVIKLINGEN OG IMPLEMENTERINGEN AV IKT I OFFENTLIG SEKTOR	30
OPPSUMMERING	32
STATEN OG DE LEVENDE BILDENE	34
DEN NORSKE FILMFORVALTNINGEN	35
<i>Norsk filmstøtte: Et todelt system</i>	35
<i>Bekymringsmelding og mistillitserklæring</i>	37
<i>Filmreform 2001</i>	39
<i>Profesjonell styring</i>	40
<i>Eksplisitte standarder og mål på ytelse</i>	41
<i>Resultatmål</i>	42
<i>Oppsplitting og desentralisering</i>	43
<i>Styringspraksis fra privat sektor</i>	44
<i>Budsjettdisiplin og påholdenhet</i>	44
NORSK FILMFOND	45
<i>Hands-on profesjonell styring</i>	46
<i>Eksplisitte standarder og mål på ytelse</i>	47
<i>Resultatmål</i>	47
<i>Styrket produksjon</i>	49
<i>Solid publikumsoppslutning</i>	49
<i>Kvalitet og mangfold</i>	49
<i>Filmkultur for alle</i>	49

<i>Oppsplitting og desentralisering</i>	49
<i>Styringspraksis fra privat sektor</i>	51
<i>Budsjettdisiplin</i>	51
OPPSUMMERING.....	52
DETEKTOR	54
SYSTEMET DETEKTOR	54
SAKSGANGEN I DETEKTOR	58
HITTIL I KAPITTELET HAR JEG VIST DETEKTORS FUNKSJONER. I DELEN SOM FØLGER, VIL JEG FORKLARE PROSESSENE BAK UTVIKLINGEN OG IMPLEMENTERINGEN AV DETEKTOR.	61
PROSESSEN BAK DETEKTOR – UTVIKLING I TID.....	61
<i>Behov for effektivisering og modernisering</i>	61
<i>Søknadsskjema på nett</i>	62
<i>Databaseløsning for saksbehandling og statistikk</i>	62
<i>Valg av utvikler</i>	63
<i>E-signatur</i>	64
<i>Detektors mange funksjoner</i>	64
OPPSUMMERING.....	65
NPM SOM ÅRSÅK TIL UTVIKLINGEN AV DETEKTOR?.....	67
MÅLSTRUKTURER	68
UTVIDET RAPPORTERING	69
FORHOLDET MELLOM RESULTATOPPNÅELSE OG BUDSJETT	71
IKT- SATSING OG BEVILGNINGER.....	74
KKDs FORHOLD TIL FAD.....	76
OPPSUMMERING.....	77
ANDRE FORKLARINGER PÅ UTVIKLINGEN AV DETEKTOR?	79
RETTSLIGE KRAV OG REGULERINGER	80
<i>Forvaltningsloven av 10. februar 1967</i>	80
<i>Lov om offentlige anskaffelser av 16. juni 1999</i>	82
<i>Arkivloven av 4. desember 1992</i>	83
<i>Offentlighetsloven av 19. juni 1970</i>	84
<i>Personopplysningsloven av 14. april 2000</i>	86
<i>E-signaturloven av 15.juni 2001</i>	87
<i>Lovenes betydning</i>	87
OPPRYDNING I SAKSBEHANDLINGSRUTINER.....	88
<i>Forskrift om tilskudd til audiovisuelle produksjoner</i>	88
BALANSE MELLOM SUBJEKTIVT SKJØNN OG OBJEKTIVE KRITERIER	90
OPPSUMMERING.....	93
HVORDAN ENDRET INNFØRINGEN AV DETEKTOR FORHOLDENE INTERNT I NORSK FILMFOND?	95
BRUKERNE:	97
<i>Utviklingsfasen:</i>	97
<i>Bruken:</i>	100
LEDELSEN:	103
<i>Utviklingsfasen:</i>	103
<i>Bruken:</i>	105
OPPSUMMERING.....	107
SAMMENFATNING OG OPPDATERING.....	109

HENSIKTEN MED OPPGAVEN	109
VIKTIGSTE FUNN	109
<i>Klare indikasjoner på NPM på filmområdet</i>	109
<i>Indre uoverensstemmelser rundt beslutningsmyndighet</i>	110
<i>Detektor – et verktøy for pragmatiske formål</i>	111
NPM, IKT-POLITIKK OG DETEKTOR	112
OPERATIVE FAKTORER I UTVIKLINGEN AV DETEKTOR	113
ENDRINGENE INTERNT: ET VELLYKKET PROSJEKT	113
OM DETEKTORS OG NORSK FILMFONDS SKJEBNE	114
<i>Detektor på oppsigelse</i>	114
<i>Behov for veiledning og koordinering</i>	115
<i>Behov for bransjeintern koordinering</i>	116
<i>KKD fortsatt på gjerdet</i>	117
LITTERATURLISTE	119
DUNLEAVY, PATRICK; MARGETTS, HELEN; BASTOW, SIMON OG TINKLER, JANE (2006): “NEW PUBLIC MANAGEMENT IS DEAD. LONG LIVE DIGITAL-ERA GOVERNANCE”. JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION RESEARCH AND THEORY, 16(3) PP. 467-494	119
FAD, PRESSEMELDING 05.10.2007: STYRKET GJENNOMFØRINGSKRAFT FOR IKT OG FORNYING. PÅ: HTTP://WWW.REGJERINGEN.NO/NB/DEP/FAD/PRESSESENTER/PRESSEMELDINGER/2007/STYRKET-GJENNOMFORINGSKRAFT-FOR-IKT-OG-F.HTML?ID=484693 (LEST 28/4-10)	122
VEDLEGG 1: INTERVJUGUIDER	126
VEDLEGG 2: STILLINGER OG FUNKSJONER, NORSK FILMFOND 2001-2008	131
VEDLEGG 3: MÅL FOR STATENS STØTTEORDNINGER FOR FILMPRODUKSJON 1946-2007	132

Tabelloversikt:

Tabell 1: "Syv elementer av NPM", s. 18

Tabell 2: "Forvaltnings- og IKT-politikkens utvikling", s. 24

Tabell 3: " Norsk spillefilmproduksjon og markedsandeler 1994-1997, s. 38

Tabell 4: " Statens samlede bevilgninger til filmformål 1999-2008", s. 72

Figuroversikt:

Fig. 1: "Tjenestetrappa", s. 26

Fig. 2: "Sammenhengen mellom teknologi-, organisasjons- og regelverksutvikling", s. 31

Fig. 3: "Organisasjonskart Norsk filmfond 2005", s. 50

Fig. 4: "Søknadsskjemaet på Norsk filmfonds nettsider", s. 56

Fig. 5: "Forsiden på søknaden før arkivering", s. 57

Fig. 6: "Forsiden på søknaden før saksbehandling", s. 58

Fig. 7: "Internvurderingssiden", s. 59

Fig. 8: "Side for å generere tilskuddskontrakter og avslagsbrev", s. 60

Fig. 9: "Saksbehandlerens forfallsliste", s. 61

Fig. 10: "Søkemuligheter i Detektor etter utbedringene", s. 65

INNLEDNING

”Politikk og film har mange likhetstrekk. Overlessede manuskripter, dårlig regi og svære budsjettsprekker.”

Leon Wieseltier

Tema og motivasjon

Temaet for denne oppgaven er, i vid forstand, omstilling i offentlig sektor, og hvordan Norsk filmfond løser sitt oppdrag innenfor denne konteksten.

Siden 1980-tallet har det pågått en reform- og omstillingsprosess i offentlig forvaltning i en rekke vestlige land, med effektivisering og tjenesteforbedring som nøkkelord. Omstillingen har vært presentert som samfunnsøkonomisk – og derfor politisk – nødvendig. For å bevare velferdsstaten trengs effektivisering av forvaltningsorganene, og for å bedre den offentlige tjenesteytingen kreves bedre kommunikasjon mellom offentlige organer og brukerne (Jansen 2008:23ff).

I faglig debatt har begrepet New Public Management (NPM) siden 1990-tallet inntatt plassen som den viktigste styringsideologien for reform av offentlig sektor. NPM kjennetegnes ved å ta i bruk prinsipper og modeller for styring og ledelse fra privat sektor og å anlegge dem på offentlig virksomhet. Dessuten har NPM-praksis vært nært assosiert med nyliberalistisk politikk (Øgård 2002:27ff).

I de senere årene har imidlertid et nytt forvaltningsparadigme vunnet innpass. ”e-forvaltning” (e-governance) er først og fremst inspirert av den sterke fremveksten av IKT og utviklingen av ”informasjonssamfunnet” (Jansen og Schartum 2008:20ff). Ideologisk fremstår e-forvaltning som mindre ”høyrevridd” – mens NPM bl.a. legger vekt på delegering, konkurranse og resultatstyring, hevder talsmenn for e-forvaltning at denne

forvaltningsformen legger vekt på brukerorientering, tjenestekvalitet og –effektivitet, uten å skjele til hvem som leverer tjenestene (ibid). Foreløpig foreligger det imidlertid ingen akademisk enighet om e-forvaltning er NPM i forkledning, eller om e-forvaltning innebærer en helt ny og annen forvaltningsfilosofi enn NPM.

Min studie tar utgangspunkt i innføringen av et elektronisk saksbehandlingssystem i et offentlig forvaltningsorgan i lys av New Public Management (NPM). Systemet jeg har studert er Detektor som det statlige forvaltningsorganet Norsk filmfond introduserte i 2004 og som fortsatt er i bruk. Jeg vil undersøke hvilke begrunnelser og motiver som lå bak implementeringen av Detektor. Ettersom NPM var den ledende styringsformen på 1980-, 90- og første del av 2000-tallet, vil jeg undersøke i hvilken grad, om noen, NPM også hadde innflytelse på filmområdet og for Detektor.

Jeg studerer statlig målstyring på filmfeltet og diskuterer denne i lys av NPM og e-forvaltning. Caset Detektor åpner for å undersøke hva som var bakgrunnen for å innføre og implementere et IKT-verktøy i filmforvaltningen:

- I hvilken grad hadde NPM og/eller e-forvaltningsideer betydning for å innføre IKT-basert saksbehandling, og var NPM og/eller e-forvaltning en bevisst styringsmetode som fikk filmfondet til å innføre Detektor?
- Hvilke andre faktorer kan være med på å forklare implementeringen av Detektor?
- Hva skjer med forvaltningen når et grunnleggende nytt og innovativ arbeidsredskap som Detektor tas i bruk?
- Har innføringen av Detektor i Norsk filmfond fått de effektene man håpet på?

Dette er spørsmål jeg vil forsøke å besvare i denne oppgaven.

Grunnen til at jeg har valgt nettopp Norsk filmfond og Detektor som studieobjekt, er at i tid ligger filmfondets innføring av Detektor forut for konkrete målsetninger og krav om innføring av IKT-verktøy fra sentraladministrasjonens side, og foran andre filmforvaltningsinstitusjoners e-forvaltningspraksis (intervju KKD, 29.04.09).

Innovatørperspektivet kommer tydelig fram i en sammenligning med andre offentlige filmorganer. Blant institusjonene på filmområdet benyttet eksempelvis Norsk filmfond per 1. april 2008 både en arkivmodul og en saksbehandlingsmodul i henhold til Noark 4-standarder

(Doculive), samt Detektor (et eget skreddersydd saksbehandlingssystem) som utfylte Doculive. Filmfondets søsterinstitusjon Norsk filminstitutt hadde på samme tidspunkt kun innført arkivmodulen i Doculive og ingen saksbehandlingsmodul. Det tredje forvaltningsorganet på filmområdet, Norsk filmutvikling, hadde verken innført arkivmodul eller saksbehandlingsmodul.

Norsk filmfond

Norsk filmfond er et statlig forvaltningsorgan underlagt Kultur- og kirkedepartementet (KKD), med ansvar for fordeling av utviklings- og produksjonsmidler til norske audiovisuelle produksjoner, ihht. Forskrift om tilskudd til audiovisuelle produksjoner ¹.

Norsk filmfond ble opprettet i 2001 som et ledd i omleggingen av statens filmpolitikk² og hadde per 1. april 2008 22 ansatte. Gjennom etableringen av Norsk filmfond ble forvaltningen av statens tilskudd til audiovisuell produksjon samlet i ett organ. Filmfondet forvaltet ca. 270 millioner kroner (i 2007) som skulle "sikre et godt og mangfoldig norsk audiovisuelt tilbud" (www.filmfondet.no), fordelt på ulike tilskuddsordninger³.

Norsk filmfond ble 1. april 2008 slått sammen med Norsk filminstitutt og Norsk filmutvikling til én organisasjon med navnet Norsk filminstitutt (heretter kalt NFI). Sammenslutningen var et direkte resultat av St.mld. 22 (2006-2007) "Veiviseren - For det norske filmløftet".

Detektor

Detektor er saksbehandlingssystemet som Norsk filmfond (og i dag også Norsk filminstitutt) benytter i forbindelse med tildelinger av støtte til interaktive produksjoner, film- og tv-

¹ FOR-2007-08-08-979, på http://www.lovdata.no/cgi-wift/wiftldles?doc=/usr/www/lovdata/for/sf/kk/kk-20070808-0979.html&emne=audiovisuelle+produksjon*&&

² Fondet avløste Audiovisuelt produksjonsfond (AV-fondet), det statlige filmproduksjonsselskapet Norsk Film AS og produksjonsavdelingen i Norsk filminstitutt.

³ Utvikling og produksjon av langfilm (konsulentvurdert, markedsvurdert og samproduksjoner, produsentstøtte); lansering og billettstøtte til norsk langfilm; utvikling og produksjon av kortfilm; utvikling og produksjon av fjernsynsdokumentarer; utvikling og produksjon av fjernsynsserier; utvikling av interaktive produksjoner.

produksjoner. Systemet betjener altså den sentrale forvaltningsoppgaven å administrere støtten til norsk audiovisuell produksjon. Detektor er et skreddersydd saksbehandlingssystem, og derfor tilpasset filmfondets interne behov. Systemet har en elektronisk søknadsmodul på filmfondets nettsider. Her legger søkerne inn relevant informasjon om prosjektene de søker om tilskudd til. Denne informasjon danner grunnlaget for søknaden om pengestøtte. Informasjonen blir deretter lagret i en database. Informasjonen i databasen blir i neste omgang registrert med et saksnummer som samsvarer med saksnummeret i arkivmodulen til saksbehandlingssystemet Doculive. Deretter overføres begge dokumentene til saksbehandler med ansvar for det aktuelle tilskuddsområdet. Arkivmodul og Detektor kommuniserer ikke med hverandre, så alle eksterne dokumenter må journalføres dobbelt, slik at de ligger registrert i begge systemer. Den interne saksgangen – kommunikasjon i form av anbefalinger og innstillinger mellom filmfondets konsulenter, saksbehandlere og ledelse – ligger kun registrert i Detektor. Denne typen dokumenter regnes som internt produserte notater, som utenforstående ikke har krav på innsyn i.

Metode

Om caset

Norsk filmfond er valgt som eksempel på et offentlig forvaltningsorgan. Innføringen av det elektroniske saksbehandlingssystemet Detektor er den spesifikke hendelsen hos caset jeg har valgt å studere. Ettersom filmfondet kun eksisterte i syv år, har jeg derfor valgt å studere Norsk filmfond i perioden fra 2001 til 2008, en såkalt retrospektiv tverrsnittundersøkelse⁴.

I forhold til godkjenning av case og tema, kontaktet jeg direktøren for Norsk filmfond. Jeg hadde et møte med direktøren, administrasjonssjefen og personen ansvarlig for Detektor hvor jeg presenterte temaet for oppgaven, og hva jeg så for meg at jeg trengte av ressurser fra dem. I etterkant fikk jeg en muntlig klarering på at jeg fikk skrive oppgaven min i fondet, og at jeg ville få tilgang til all relevant dokumentasjon, såfremt den ikke var unntatt fra offentlighet.

⁴ En retrospektiv tverrsnittundersøkelse er når et utvalg av personer på et gitt tidspunkt skal se tilbake på og beskrive en tilstand på et tidligere tidspunkt (Jacobsen 2005:107)

I perioden 2005 til 2008 jobbet jeg deltid som adm. sekretær i Norsk filmfond. Kjennskap til arbeidsrutiner og intern praksis, nærhet til relevant kildemateriale og relevante informanter var positive elementer under gjennomføringen av undersøkelsen. Denne nærheten kunne ha vært en utfordring, men ettersom jeg ble ansatt først etter at Detektor var tatt i bruk, hadde jeg ingen innflytelse på systemutviklingsprosessen. Dessuten arbeidet jeg ikke som saksbehandler og hadde derfor begrenset tilknytning til systemet.

Metoden

For å kunne besvare problemstillingen knyttet til empiridelen i oppgaven, har jeg valgt en kvalitativ forskningsmetode. Fordi jeg med denne oppgaven ønsket å gjennomføre en dybdestudie av et spesifikt case, brukte jeg metoden med dokumentstudier og åpne intervjuer for å belyse eventuelle sammenhenger mellom teori og empiri.

Jeg har valgt å angripe problemstillingene fra to vinkler:

- A) Intervjue sentrale aktører i Kultur- og kirkedepartementet og i Norsk filmfond om mål og virkemidler i norsk filmpolitikk og filmforvaltning.
- B) Beskrive og analysere Detektor som et arbeidsredskap for å nå så vel overordnede som mer operativt pregede mål for filmpolitikken og filmforvaltningen.

Teoridelen danner grunnlaget for intervjuene som er gjennomført. Informasjonen som kommer ut av intervjuene, samt dokumentstudier, danner dermed grunnlaget for drøftingen i forhold til problemstillingene i diskusjons- og analysedelen av oppgaven.

Formålet med den empiriske delen av studien er å undersøke NPMs påvirkning av KKDs politikk på filmområdet, og KKDs syn på elektronisk saksbehandling. Videre vil jeg undersøke om Detektor oppfattes som et egnet verktøy for å fremme effektivitet og kvalitet i behandlingen av søknader om produksjonsstøtte i Norsk filmfond.

Dokumentstudier

I oppgavens teoridel vil jeg studere både norsk og internasjonal faglitteratur og publikasjoner, så vel som politiske dokumenter. Særlig sentrale kilder vil være Hoods artikkel

fra 1991 ("A Public Management for All Seasons?") og St.meld. nr. 17 (2006-2007) "Eit informasjonssamfunn for alle" som til sammen vil danne den teoretiske kjernen i oppgaven.

Aktuelle dokumenter for den teoretiske delen av oppgaven ble samlet omkring emnene NPM, målstyring, statsforvaltning og filmbransje og supplert med nettsøk og tips fra veileder og ulike fagpersoner.

På grunn av min tilknytning til filmfondet, har jeg også enkelt fått tilgang til nødvendig dokumentasjon om caset, noe som har forenklet arbeidet mitt. Blant annet har jeg flittig frekventert filmbiblioteket som tidligere befant seg i Filmens Hus. Der har jeg funnet all den dokumentasjon jeg har trengt til å utarbeide tekstene om utviklingstrendene i filmforvaltningen, slik som Stortingsmeldinger om filmområdet, filmpublikasjoner, bøker om filmfeltet og lignende. I tillegg har filmfondets ansatte vært svært hjelpelige med å gi meg tilgang til dokumentasjon om implementeringsprosessene til Detektor og kommunikasjon med departementet. Jeg har fått lese både offentlige dokumenter, som for eksempel kravspesifikasjonen som ble lagt ut på Doffin i forbindelse med anbudsrunder, og tildelingsbrev fra KKD og interne dokumenter, slik som tilbudene de fikk inn fra IT-leverandører, og evalueringen av de innkomne tilbudene. Filmfondet hadde et veletablert elektronisk arkiv, slik at det var lett å søke opp den nødvendige dokumentasjonen der.

Intervjuer

For å få et mest mulig representativt bilde av forholdet mellom departementet og filmfondet og filmfondets ansatte, valgte jeg å gjennomføre intervjuer med et utvalg av de ansatte i departementet og filmfondet. Jeg har derfor valgt følgende intervjugrupper:

- To representanter fra kulturavdelingen i Kultur- og kirkedepartementet
- To representanter fra Norsk filmfonds ledelse
- To representanter fra Norsk filmfonds ansatte

Disse gruppene ble valgt fordi jeg trodde de best kunne svare på problemstillingene mine. Jeg utarbeidet derfor tre ulike intervjuguider, én for hver av intervjugruppene (se vedlegg nr. 1). Intervjuguidene ble noe tilpasset i prosessen ettersom jeg fant momenter underveis som jeg synes det var hensiktsmessig å stille spørsmål om.

Intervjuet med departementsrepresentantene handlet først og fremst om generell målstyring i offentlig forvaltning, og mer spesifikt om målstyring for filmforvaltningen. Jeg stilte også noen spørsmål i forhold til deres syn på IKT-bruk i forvaltningen, også her både generelt og spesifikt opp mot filmforvaltningen.

Filmfondets ledelse ble intervjuet dels direkte om målstyringen fra Kultur- og kirkedepartementet, dels om det elektroniske saksbehandlingssystemet Detektor og dels om interne rutiner og den interne organiseringen i filmfondet. Målet med disse intervjuene var å undersøke om fondets ledelse oppfattet ting på samme måte som departementet i forhold til målstyring og IKT-politikk, samt å få et innsyn i bakgrunnen og motivasjonen for utviklingen og innføringen av Detektor. I den forbindelse håpet jeg også på å få noen tilbakemeldinger på i hvilken grad de anså innføringen av Detektor som en suksess.

Intervjuet med brukerne var hovedsakelig ment å svare på de deler av problemstillingene som gjaldt Detektor. Jeg ønsket tilbakemeldinger på hvordan de var stemt i forhold til innføringen, brukernes deltakelse i utformingen av Detektor, og i hvilken grad innføringen av Detektor hadde endret deres arbeidshverdag.

I forkant av intervjuene sendte jeg alle intervjuobjektene en kort presentasjon av oppgaven min, caset og problemstillingen, samt en forkortet versjon av intervjuguiden. Intervjuene ble holdt over en periode på tre måneder og varte fra 40 minutter til 1 ½ time. Intervjuene ble stort sett gjennomført på tomannshånd, med unntak av intervjuet med departementets representanter, som ble avholdt med begge samtidig. Dette var ikke min intensjon i utgangspunktet, men noe departementet bestemte.

Evaluering av metoden

Dessverre var det ikke like lett å få til et møte med alle intervjuobjektene mine. Da jeg startet å skrive på oppgaven min våren 2009, hadde en del allerede fått seg nye jobber, flyttet og lignende. Alle intervjuene ble allikevel gjennomført til slutt, og når jeg ser tilbake, var det en fordel å bruke litt tid mellom de enkelte intervjuene. Fordi jeg hadde et opphold

mellom hvert intervju, fikk jeg bedre tid til å bearbeide informasjonen som kom frem i de allerede gjennomførte intervjuene, og dermed også tid til å tilpasse intervjuguidene slik at jeg fikk stilt relevante oppfølgingsspørsmål. På den måten følte jeg at informasjonen jeg fikk ut av intervjuene ble bedre enn dersom jeg kun hadde fulgt de opprinnelige intervjuguidene.

Primærkildene mine i denne oppgaven har vært dokumentasjon og intervjuer.

Dokumentstudiene baserte seg på ulike teoretiske bidrag om NPM, IKT og den norske statsforvaltningen, stortingsmeldinger og faglitteratur om filmområdet. I tillegg har jeg brukt en del dokumenter produsert av Norsk filmfond i forbindelse med utviklingen og implementeringen av Detektor. De interne dokumentene bidro til bakgrunnsinformasjonen om Detektor, mens faglitteraturen og stortingsmeldingene var sentrale i utarbeidelsen av teorikapitlene, og har dannet utgangspunktet for intervjuene jeg gjennomførte. Intervjuene sto sentralt da jeg skulle drøfte bakgrunnen og motivasjonen for innføringen av Detektor. Alle primærkildene ble dermed viktige på hver sin måte i gjennomføringen av casestudiet.

Bearbeidelse av informasjonen fra intervjuene

Alle intervjuene ble tatt opp digitalt med intervjuobjektens godkjenning. Dette ble gjort fordi intervjuene besto av åpne spørsmål og derfor ville kunne utløse svært ulike og til tider lange svar. Fordelen med opptak er også å kunne dokumentere ting som ble sagt og muligheten for å sitere direkte i oppgaven.

Alle intervjuene ble skrevet ut i etterkant. Etterpå systematiserte jeg dem ved å dele opp svarene til hver intervjugruppe og plassere dem ved de problemstillingene de ga svar på. På den måten kunne jeg lettere finne tilbake til momenter og sammenligne svar fra de ulike gruppene da jeg skulle skrive analysedelen av oppgaven.

Oppgavens struktur

Oppgaven er bygd opp etter en hierarkisk struktur: Styringsmetode, departement, underliggende organ og til slutt systemnivå. Først vil jeg se på NPM som styringsmetode, før jeg ser på filmområdet og Norsk filmfond og til slutt det elektroniske

saksbehandlingssystemet Detektor. Målet med oppgaven og dens oppbygging er å undersøke hvordan en styringsmetode eventuelt forplanter seg nedover i forvaltningssystemet på filmområdet og hvilke konsekvenser det får. Det vil jeg gjøre ved å starte med et teorikapittel som nødvendig bakgrunn for å forstå begrepene NPM og e-forvaltning, samt å introdusere de andre faktorene (rettslige faktorer og interne behov) som kan ha spilt en rolle i tillegg til eller istedenfor NPM i forbindelse med implementeringen av Detektor i Norsk filmfond. Disse faktorene vil jeg diskutere nærmere i kapittel 6.

Kapittel 3 vil dreie seg om den norske filmforvaltningen – hvordan styringsmetoden har utviklet seg i praksis fra departement til underliggende etat. For tydelig å vise NPMs innvirkning på området, har jeg brukt Hoods (1991) syv NPM-kriterier som utgangspunkt for gjennomgangen av først filmforvaltningen generelt og deretter direkte opp mot filmfondet.

I kapittel 4 har vi nådd systemnivået. Her vil jeg presentere filmfondets saksbehandlingssystem Detektor, som også utgjør caset for oppgaven. Kapittelet vil først og fremst gi en beskrivelse av bakgrunnen for utviklingen og implementeringen av systemet og dets funksjonalitet.

I kapittel 5 og 6 vil jeg se på bakgrunnen og årsakene for utviklingen og implementeringen av Detektor i Norsk filmfond, altså hvordan situasjonen var *før* systemet ble tatt i bruk. Kapittel 5 vil hovedsakelig dreie seg om NPM som mulig årsak til innføringen av Detektor, og kapittel 6 om de andre faktorene (juridiske aspekter og interne behov) som kan ha spilt inn i avgjørelsen om innføringen av systemet. Kapittel 7 vil kartlegge endringene i arbeidshverdagen til de ansatte i filmfondet *etter* innføringen av Detektor.

I siste kapittel vil jeg kort summere opp hovedlinjene fra oppgaven før jeg avslutningsvis vil skissere Detektors skjebne etter nedleggelsen av Norsk filmfond.

NPM OG IKT

New Public Management (NPM) er blitt et sentralt begrep i diskusjonene omkring reformene i norsk offentlig sektor gjennom de siste par tiårene. Selve begrepet NPM har fått et markert negativt stempel gjennom den bruken kritikerne, først og fremst fagbevegelsen, dernest venstresiden i norsk politikk, har gjort av uttrykket (Christensen og Lægreid 2007:5). NPM er blitt et negativt ladet uttrykk som få lenger vil vedgå å ha noe å gjøre med. FAFO-rapporten *Utveier: Samhandlingsmodell som alternativ til New Public Management* (Reikvam m.fl. 2008), utarbeidet for SVs stortingsgruppe, er en av flere indikasjoner på dette. I tillegg kom det fram under mitt intervju med KKD at heller ikke departementet ville innrømme at de drev med noen form for NPM-styring. Mer om dette i kapittel 5.

Dette kapittelet skal likevel omhandle New Public Management som fenomen. Jeg skal først forsøke å beskrive og definere karakteristika ved NPM, med utgangspunkt i teoretiske bidrag fra bl.a. Hood (1991). Videre vil jeg forsøke å trekke opp utviklingslinjene i statens IKT-politikk. Fremstillingen vil i stor grad hvile på Jansen og Schartums arbeider, understøttet av saksbeskrivelser i ulike offentlige policy-dokumenter og utredninger.

Kapittelet er ment å gi et overblikk over teorien som vil ligge til grunn for problemstilling én i oppgaven: Om NPM har vært en driver for utviklingen av Detektor. En teoretisk forståelse av hva NPM er, er viktig for å forstå faktorene i drøftingen av NPMs rolle i utviklingsfasen av Detektor. Jeg gir også i dette kapittelet en kort oppsummering av utviklingen av IKT i den offentlige forvaltningen. Denne delen anser jeg som viktig for forståelsen av at IKT får en stadig større betydning som verktøy i kommunikasjonsprosessene rundt og saksbehandlingen innen forvaltningen. Ettersom caset mitt, Norsk filmfonds saksbehandlingssystem Detektor, er et eksempel på et slikt IKT-verktøy, tror jeg det er hensiktsmessig å ha en forståelse både av IKT-utviklingen og av dens betydning i forbindelse med NPM: Det er blitt hevdet at moderniseringsprosessene som IKT har bidratt til, er sterkt

påvirket av NPM-karakteristiske trekk, som effektivisering, privatisering, lederorientering og fokus på brukerne (Tranvik 2008:48). Jeg vil derfor også i dette kapittelet kort diskutere om det faktisk er slik at NPM har en så sterk tilstedeværelse i utviklingen av forvaltningen som det påstås, eller om det er andre faktorer som har vært viktig for moderniseringen av statsforvaltningen. Avslutningsvis i kapittelet vil jeg introdusere slike andre faktorer (juridiske aspekter og interne behov) som jeg har sett på i forbindelse med implementeringen av Detektor. Disse vil jeg drøfte utdypende i kapittel 6.

Hva er NPM?

I faglitteraturen er det rimelig enighet om at New Public Management ("NPM") har sitt utspring i 1970- og 80-årenes finanskriser og reduksjonen i offentlige inntekter som fulgte av disse krisene – med de derav følgende nedskjæringene i offentlige ytelser (Johnstad m.fl. 2003:kap.4.2). Effektene av krisen ble dels presentert som at den vestlige velferdsstaten var blitt for dyr i drift og derfor ikke kunne videreføres. Dels ga denne innsikten grobunn blant politikere, administratorer og teoretikere for å tenke nytt og annerledes om "det offentliges" – først og fremst om statens – størrelse, oppgaver og innflytelse på samfunnsutviklingen (ibid). I Norge falt dette i tid sammen med en tydeligere arbeidsdeling mellom sentralforvaltningen og underordnede organer. Departementene skulle være politiske sekretariater mens de operative oppgavene ble overlatt til ulike forvaltningsorganer (ibid).

Endringsagentenes svar på utfordringene i offentlig sektor lå i å overføre markedslignende styringspraksis og -teknikker fra privat sektor (Peters 2001:31). Til grunn for å innføre NPM lå en antagelse om at metoden gir fordeler i form av effektivitet og økonomiske innsparinger (Johnstad m.fl. 2003:kap.4.2). Å utsette virksomheter i offentlig sektor for markedspress og å bruke markedet til å tjene offentlige formål, vil gi gevinst. Idéen var at offentlig virksomhet kunne, og skulle, lære fra privat sektor, til tross for grunnleggende strukturelle forskjeller. Det offentlige blir styrt av store, byråkratiske departement som i liten grad forsøker å løse samfunnsproblemer, mens privat sektor er selvstendig og mindre byråkratisk og kan handle raskere og friere (Peters 2001:31ff). "[D]et [vil] være en rekke erfaringer og metoder i privat sektor som også med hell kan utnyttes i offentlig forvaltning" (St.meld. nr.35(1991-1992):6).

Kjerne og komponenter i NPM

Komponentene i NPM har forandret seg over tid, men "[t]he central feature of NPM is the attempt to introduce, or stimulate, within those sections of the public service that are not privatized, the performance incentives and the disciplines that exist in the market environment" (Moore et al. 1994:13; sitert etter Larbi 1999:1).

Mannen som har fått æren av først å ha identifisert NPM som en fremvoksende styringsfilosofi i offentlig sektor (NOU 2004:2/kap.3.3.6), professor Christopher Hood ved London School of Economics, har identifisert syv karakteristiske trekk ved NPM. Hood kaller dem "doktriner" (Hood 1991:2).

Tabell 1: Syv elementer av NPM

Doktrine	Betydning
"Hands-on" profesjonell styring	Delegering av styringsfullmakter til synlige og sterke ledere av virksomheter
Eksplisitte standarder og mål på ytelse	Definisjon av mål, indikatorer på suksess, helst kvantifiserte sådanne
Større vektlegging av resultatmål	Kobling av ressursallokering og belønninger knyttet til måloppnåelse, oppstyking av sentralisert personalpolitikk
Endring mot disaggregering av enheter i offentlig sektor	Oppsplitting av tidligere 'monolittiske' enheter, konsernmodeller, introduksjon av strukturelle elementer som gir avstand mellom enheter
Økt konkurranse i offentlig sektor	Bruk av kontrakter og anbud
Bruk av styringspraksis fra privat sektor	Større fleksibilitet vedrørende ansettelse og insentivstrukturer, bruk av PR
Vektlegging av sterkere budsjett disiplin og påholdenhet mht ressursbruk	Kostnadsrett, økt arbeidsdisiplin, motsette seg krav fra fagforeninger

Hood 1991:3, hentet fra Johnstad m.fl. 2003:kap.4.2

Hoods tabell viser med all mulig tydelighet inspirasjonen som NPM har hentet fra praksis i privat næringsvirksomhet. Dette kommer klart fram når man ser på hva Hood legger i de syv elementene:

- Tradisjonelt er offentlige forvaltningsorganer bygd opp etter en hierarkisk struktur med politisk ledelse på topp (NOU 2004:2:kap.3.3.2). NPM derimot vektlegger en

større grad av selvstendig, lokal handlingsfrihet der ledere selv styrer i større grad uten å måtte gå veien om den politiske ledelse (ibid). Det blir derfor et klarere skille mellom politikk og faglighet: "[D]e tiltak som foreslås ... vil gjøre forvaltningen bedre egnet til å løse sine oppgaver uavhengig av politikken innhold" (St.meld. nr.35 (1991-1992):5).

- Organisasjonen jobber direkte opp mot klare mål og resultatindikatorer definert av departementet. Fokus rettes dermed direkte mot måloppnåelse, istedenfor prosessene bak (Pollitt 2003:38). Hvordan man går frem for å oppnå målene, avgjøres lokalt i organisasjonen: "Målstyring skal muliggjøre oversiktlig og helhetlig styring fra øverste nivå. Samtidig skal utførende nivåer gis maksimal frihet til å finne de løsninger som gir best effekt" (ibid:7).
- I privat virksomhet er målstyring som regel knyttet nært opp til et belønning/straff-system. Gulroten til bedre ytelse kan ha form av lønns- og bonuspaskjønnelser for ledere og (nøkkel)personale (NOU 2004/s:kap.3.3.2). Dette kommer tydelig fram i Stortingsmelding nr. 35 (1991-1992) (s. 46). Der sier FAD at "Personal-, ledelses- og lønnspolitikken vil være nøkkelfaktorer i arbeidet med å rekruttere, beholde og utvikle arbeidskraft. Utvikling av nye, fleksible belønningsformer blir viktigere, deriblant en hensiktsmessig lokal lønnspolitikk, som kan bli forstått og akseptert av de den gjelder for" (ibid).
- NPM fører både til strukturendringer organisasjoner imellom og innad i dem. Dette viser seg dels i at virksomheter blir slått sammen og delt opp og i at administrasjonene øker, både i omfang og arbeidsoppgaver (St.meld. nr. 35(1991-1992:46). Bakgrunnen er at offentlige organisasjoner i større grad skal spesialisere seg på diverse fagområder for i større grad å kunne konkurrere med private leverandører: "Staten må kunne konkurrere på arbeidsmarkedet generelt og om de mest etterspurte fag- og utdanningsgruppene" (ibid).

- At offentlige organisasjoner kan konkurrere med private tjenesteleverandører, fører til press på markedet. Flere aktører og økt konkurranse hevdes å bety lavere priser og bedre kvalitet på offentlige tjenester. Anbudsrunder og kortidskontrakter blir vanligere og vanligere (Johnstad m.fl. 2003:kap.4.2).
- Alt i alt blir de offentlige organisasjonene "sin egen lykkens smed" i økende grad. Det innebærer at de i større grad må promotere seg selv ved hjelp av Public Relations (PR) og lignende markedsføringstiltak (Hood 1991:3). Ansettelse av faglig velrespekterte og til dels høyprofilerte medarbeidere (Erlend Loe som filmkonsulent i filmfondet) gir både medieeksponering og faglig legitimitet.
- Gjennom de årlige budsjettforhandlingene kan departementene øke og kutte i organisasjonenes budsjetter (<http://www.alternativstad.nu/Dokument/Christensen.pdf>:5). For å unngå kutt, blir det viktigere å vise til effektiv ressursbruk og høy arbeidsdisiplin: "Budsjettstyring i kombinasjon med mål- og rammestyring har vært en ledetråd for utviklingsarbeidet i forvaltningen det siste tiåret" (St.meld. nr.35(1991-92):25). Å motsette seg krav fra fagforeninger som vil beskytte sine medlemmer, kan være vanskelig å gjennomføre i den norske forvaltningen ettersom de norske fagforeningene er så store og veletablerte (Johnstad m.fl. 2003:kap.4.2).

Hvor enhetlig NPM er som styringsform, og i hvor stor grad samtlige av de syv elementene må være til stede for at man skal kunne kalle noe NPM, er et vurderingsspørsmål. Hood hevder i sin artikkel at samtlige av de landene som hevdet å ha innført NPM, sannsynligvis har brukt elementer av de syv doktrinene i sin styringsform, men at alle syv ikke bestandig var like godt representert. Dette er heller ikke nødvendig ifølge Hood, ettersom de som enkeltelementer ikke har noen "single intellectual provenance" (Hood 1991:2). At alle syv kriteriene har vært til stede i den norske forvaltningen, har jeg vist ovenfor gjennom eksempler hentet fra særlig Stortingsmelding nr. 35 (1991-92), men om, og i hvilken

utstrekning, Hoods syv kriterier har vært til stede i den statlige filmpolitikken og i Norsk filmfond spesielt, vil bli behandlet i neste kapittel.

NPM i Norge

I Norge ble NPM kodifisert i regjeringens "Langtidsprogram 1986-89", lagt fram i Stortingsmelding nr.83 (1984-1985), i form av mål- og resultatstyring (MRS) (<http://www.alternativstad.nu/Dokument/Christensen.pdf>:4). I tråd med langtidsprogrammet vedtok stortinget i 1985 endringer i bevilgningsreglementet, der mål- og resultatstyring ble gjort til "eit berande prinsipp for statleg økonomistyring" (St.meld. nr.83 (1984- 1985):kap.6.2.1). Da regjeringen to år senere vedtok fornyelsesprogrammet "Den nye staten", ble alle statlige virksomheter pålagt å innføre virksomhetsplanlegging og å bruke mål- og resultatstyring som styringsprinsipp før utgangen av 1990 (NOU 2003:6/kap. 4.7.2). NPM som styringsform kom enda sterkere til syne i Stortingsmelding nr.35 (1991-1992) *Statens forvaltnings- og personalpolitikk. Fundament for fellesskap*: "[E]ffektiv forvaltning er en viktig forutsetning for hele økonomiens virkemåte. I denne meldingen beskrives en del endringer som kan bidra til en mer målrettet og effektiv tjenesteyting. Gjennom medvirkning, samspill og samarbeid med de ansatte og deres organisasjoner vil det bli lagt vekt på å mobilisere oppfinnsomhet, energi og kraft for å gjøre forvaltningen bedre" (ibid:4).

Når NPM derfor vant innpass i Norge, var det som instrument for rasjonalisering og kostnadseffektivisering i offentlig sektor. Samtidig utviklet IKT seg utover på 1990-tallet som et verktøy som nettopp kunne frembringe slike effektiviseringsgevinster (Tranvik 2008:10ff).

Kritikk av NPM

Fra begynnelsen av 2000-tallet har NPM kommet under kritikk, først og fremst for ikke å levere de resultatene som var forespeilet og forventet.

Professor Ewan Ferlie ved Royal Holloway University i London er en av dem som har publisert mest omkring NPM. I 2007 stilte han spørsmålet om NPM ikke har ført til et tap av

innovasjon og kreativitet. Han mente å kunne påvise en rekke svakheter ved NPM i praksis på dette feltet:

- Liten vekt på radikal innovasjon når det gjelder [offentlig] tjenesteyting
- En tendens til at produktene bare blir av "godt nok"-kvalitet
- Ikke noe albuerom for radikale og avvikende initiativ

Ferlie ser få spor av den "search of excellence" (Ferlie 2005:672)⁵ som var en av inspirasjonskildene for NPM. Men til tross for at han finner innvendingene mot NPM relevante, er Ferlies konklusjon likevel at NPM er "an important global reform movement [which has] ... proved resilient" (Ferlie:

http://www.google.com/search?q=ferlie+%2B+global+reform+movement&rls=com.microsoft:no:IE-SearchBox&ie=UTF-8&oe=UTF-8&sourceid=ie7&rlz=1I7HPEB_no).

Hood (1991:8ff) på sin side har samlet de største innvendingene mot NPM og kategorisert dem i fire grupper:

- Den første innvendingen mot NPM er det Hood kaller for "keiersens nye klær-fenomenet", altså mye prat og lite substans. Man blir ikke kvitt gamle problemer og svakheter.
- Videre klarer ikke NPM å nå målet om å skape et konkurransesamfunn som ville føre til lavere priser og bedre kvalitet på tjenester. Isteden mener mange at NPM har ført til økt byråkratisering og økte priser.
- Den tredje kritikken mot NPM er at det er et system designet for å fremme én elitegruppe istedenfor å være til "the public good". Budsjettkuttene går i større grad utover de "operative" ansatte enn utover ledelsen.
- Den siste innvendingen mot NPM handler ifølge Hood om universalitet. Praksis viser at det er vanskelig å promotere alternative politiske verdier uten å møte motstand i et NPM-styrt land pga. de sterke, fristilte lederne.

Om disse innvendingene kan sies å være reelle, er usikkert ettersom Hood viser til at de aldri er blitt ordentlig testet.

⁵ Tittelen på en av 1980-tallets mest omtalte – og mest solgte – ledelsesbøker, skrevet på oppdrag av konsulentfirmaet McKinsey (Peters/Waterman, 1982). Boken er en vidtfavnende oppsummering av case-studier av praksis i ledende amerikanske firmaer og beskjeftiger seg særlig med temaet fortløpende innovasjon som grunnlag for langsiktig avkastning.

Fra midt i inneværende tiår har det vokst fram en offentlig diskusjon omkring NPM også i Norge. Diskusjonen har i hovedsak vært ført på politiske premisser, med et kritisk utgangspunkt (Øgård 2000:37ff). Vanskene for kritikerne har vært at de langt på vei deler oppfatningen av behovet for reform av offentlig forvaltning, effektivisering og kostnadsbesparelse.

Det viser seg at NPM-ideologien ikke har svart til forventningene om effektivisering av den offentlige sektor. Snarere finner man tegn på at NPM har ført til lavere produktivitet og økt byråkrati (Øgård 2002:35ff). Flere forskere⁶ hevder at årsaken til dette er at målstyringskonseptet bygger på en del forutsetninger som ikke er til stede i offentlig sektor. Øgård legger særlig vekt på tre innvendinger mot NPM i statlig forvaltning (ibid):

- Det er vanskelig å formulere klare og kvantifiserbare mål, som ikke er motstridende eller ustabile.
- Det er umulig å skille helt klart mellom politikk og administrasjon.
- Bruk av markedet som styringsmekanisme, særlig for å oppnå produktivitets- og effektivitetsgevinst, er lite anvendbart for tjenesteproduksjon i offentlig sektor i et lite land som Norge. Staten har ikke utsatt tjenestene for reell konkurranse fordi mange av tjenestene er delvis statssubsidiert, og fordi lokale leverandører ofte blir favorisert.

I denne delen av kapittelet har jeg sett på hva NPM er, og hvordan NPM har gjort seg gjeldende i forvaltningen. I denne siste delen vil jeg gå et skritt videre og se på forholdet mellom IKT og NPM i moderniseringen av den norske statsforvaltningen.

Innføring av IKT i norsk forvaltning

I løpet av 1980-tallet eksploderte IKT-bruken i den offentlige forvaltningen. "Alle" fikk datamaskiner, og mange etater og departementer fikk egne databehandlingsprogrammer (Jansen 2008:80ff). Utviklingen forenklet kanskje arbeidet i den enkelte etat, men utveksling

⁶ Med Rombach i spissen (1991), men også Øgård (2002), Christensen (1991), Sørensen (1997) og andre stiller spørsmål om hvorvidt NPM har lyktes i Norge.

av informasjon mellom dem var vanskelig. I 80- og begynnelsen av 90-tallet kom det derfor flere NOUer⁷ med fokus på å prøve å få til et sterkere samarbeid mellom de ulike etatene, med begrenset suksess (ibid). I Stortingsmelding nr. 35 "Om statens forvaltnings- og personalpolitikk", som kom i 1991, ble det ikke bare satt fokus på, men stilt krav til bruk av IKT i forvaltningen: "Norsk forvaltning må målrettet kunne utnytte ny teknologi og spesielt informasjonsteknologi for å bedre planlegging og styring og for å videreutvikle sine tjenestetilbud" (ibid:23). IKT ble på denne måten en vesentlig større del av forvaltningspolitikken.

Jansen har sammenfattet utviklingslinjene i forvaltnings- og IKT-politikk over de siste 50 årene i tabells form:

Tabell 2: Forvaltnings- og IKT-politikken utvikling

	Forvaltningspolitikken		IKT-politikken	
	Visjon og mål	Virkemidler	Mål for IKT-bruken	Typiske virkemidler
1955-1975	Fremveksten av velferdsstaten, styrking av rettssikkerhet og likebehandling	Kostnadseffektivitet og rasjonalisering, lovgivning, omorganisering, fristilte direktorater	Rasjonalisering ved automatisering av rutineoppgaver	Stormaskiner og datasentraler, fellessystemer
1975-1990	Videreutvikle velferdsstaten, mer synlig utadrettet forvaltningspolitikk	Delegering og desentralisering, utbygging av lokal statlig forvaltning. Brukerorientering, mål-/resultatstyring	Desentralisering av beslutning ved EDB. Forenkling og effektivisering ved EDB	Støtte for saksbehandling og andre administrative funksjoner og kontorstøtteverktøy
1990-2005	Brukerorientering og økt valgfrihet, forenkling og tilgjengeliggjøring av tjenester	Endringer i budsjettreglementet. Fristilling og økt konkurranse. Økt tilgjengelighet og tjenestekvalitet	Elektronisk tjenesteyting over Internett endrer samhandlingen mellom forvaltningen og innbyggerne	Interaksjon av IKT i alle arbeidsprosesser. Standardisering, felles datagrunnlag

Etter Jansen (2008:84)

⁷ NOU 1978:48 "Offentlig databehandling", NOU 1988:15 "Samspill om grunndata" og NOU 1988:40 "Datapolitikk i staten i 1990-årene"

Statens IKT-politikk: Fra NPM til e-forvaltning

I Jansens tabell (ovenfor) kobles IKT-politikken i perioden frem til 2005 mot trekk i forvaltningspolitikken som forenkling, effektivisering, fristilling og økt konkurranse – trekk som alle viser tydelige NPM-karakteristika. Denne sammensmeltingen av IKT og forvaltningspolitikk har fått navnet e-forvaltning (Jansen 2008:80ff).

Selle og Åsgård (Tranvik 2008:46) støtter Jansen i at det er en sammenheng mellom IKT- og forvaltningspolitikken i Norge. De hevder at innføringen av IKT som har pågått i norsk statlig forvaltning de siste ti-tyve årene, er sterkt påvirket av New Public Management-ideologien: Moderniseringen gjenspeiler NPM-karakteristika som effektivisering, privatisering, lederorientering og fokus på brukerne. Informasjonsbehandling står sentralt i offentlig virksomhet og er et viktig virkemiddel for bedre styring, omstilling og samspill over forvaltningsgrensene. Informasjonsteknologi gir også nye muligheter for bedre informasjon fra forvaltningen til publikum og næringsliv.

Bruk av informasjonsteknologi som virkemiddel i forvaltningsutviklingen skal:

- Bidra til mer effektiv oppgaveløsning og bedre ressursutnyttelse
- Bidra til rett kvalitet og bedre tjenesteyting i oppgaveløsningen
- Bidra til god styring gjennom effektive planleggings-, styrings- og rapporteringssystemer

(St.meld. nr. 35(1991-1992):27).

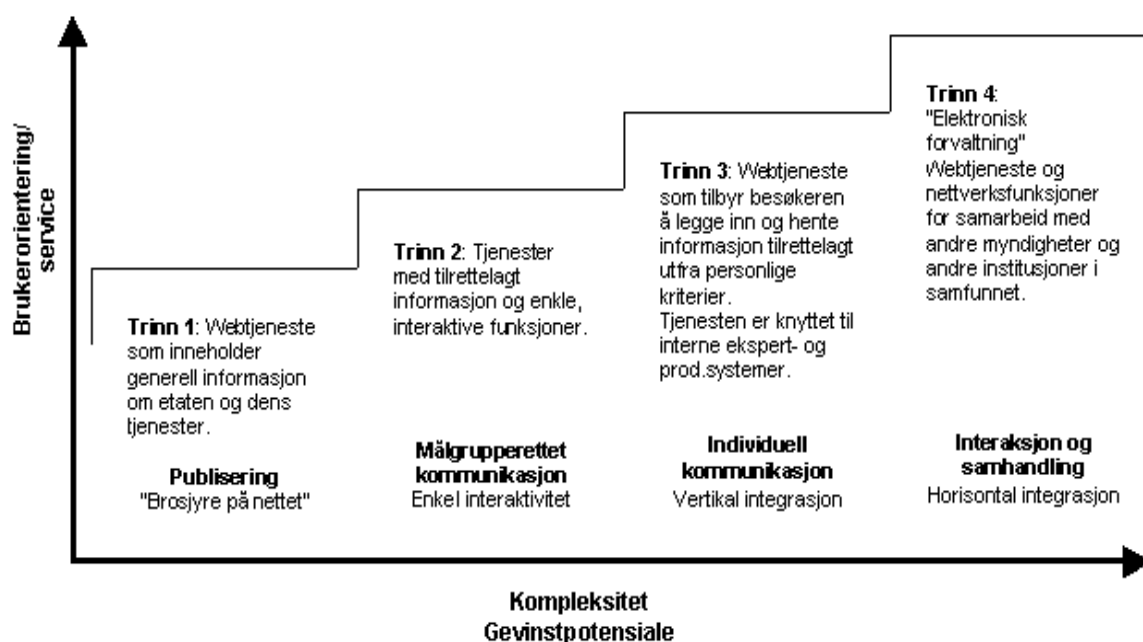
IKT spiller altså en sentral rolle i organiseringen av moderne forvaltning (Tranvik 2008:10ff). Fra å bli sett på som en separat politikk, har bruk av IKT i løpet av de siste årene blitt en integrert del av statens moderniseringsprogram (ibid:44).

Dette kommer til syne blant annet i Stortingsmelding nr. 17 (2006-2007) "Eit informasjonssamfunn for alle". Målet med stortingsmeldingen var å fornye, styrke og effektivisere den offentlige sektoren. FAD skriver: "I tråd med Soria Moria-erklæringa skal fornyingsarbeidet gi betre tenester og mindre bruk av ressursar til administrasjon. Viktige

stikkord i dette arbeidet er brukarretting, openheit, effektivisering, kvalitet og medverknad.” (ibid:kap.7.1).

I samme stortingsmelding ble ”tjenestetrappa” lasert. Hensikten med tjenestetrappa var at ”[b]rukarane skal i større grad møte ein brukarorientert og effektiv sektor gjennom elektroniske sjølvbeteningsløysingar. Der skal dei kunne utføre og motta elektroniske tenester døgnet rundt, i det vi kallar ei døgnopen elektronisk forvaltning.” (St.meld. nr. 17 (2006-2007):kap.7.1). FAD satte med dette et press på forvaltningen om å utvikle internettbaserte løsninger for å bedre interaktivitetsnivået med brukerne.

Figur 1. ”Tjenestetrappa”



(St.mld 17 (2006-2007):kap.7.2.1)

Trappa er delt opp i fire trinn hvor hvert trinn inneholder en økende grad av kompleksitet i de elektroniske tjenestene forvaltningen tilbyr (Ovell 2005:9). Trinn én er den enkleste formen for nettløsning. Her kan brukerne lese hva organisasjonen driver med, men det er ikke lagt opp til noen form for kommunikasjon mellom etaten og brukeren. Trinn to går et lite skritt videre i forhold til interaktiv kommunikasjon med brukerne. Et typisk eksempel på en nettside som ligger på trinn to, er at brukeren har mulighet til å sende mail til etaten

direkte via nettsiden. Både trinn en og to kan sies å ha relativt beskjedne kommunikasjonsmuligheter fra et brukerperspektiv.

Hoppet opp til trinn tre og fire er relativt stort. Nettløsninger under trinn tre tillater brukeren å "legge inn og hente informasjon tilrettelagt ut fra personlige kriterier" (se fig. 1). På nivå tre finner man såkalt vertikal kommunikasjon. Her kan brukeren for eksempel opprette en brukerkonto der han/hun både kan sende beskjeder direkte til – og lese svar fra – etaten, altså kommunikasjon begge veier. Men trinn 4 er det som er idealet, ifølge FAD (St.meld. nr.17(2006-2007):kap.7.2). På dette trinnet skal man kunne kommunisere også på tvers av etater ved at etatenes IKT-systemer skal kunne kommunisere og utveksle informasjon. "Min side" og "Altinn" er eksempler på slike løsninger.

Trinn 4 var også målsetningen til filmfondet: interoperabilitet mellom ulike systemer og ulike organer. Ønsket var eksplisitt at flere filmforvaltningsorganer skulle slutte seg til løsningen med Detektor, for at bransjen kun skulle ha ett nettsted å forholde seg til (intervju direktør NFF, 17.09.09). Norsk filmfond ønsket å legge til rette for at all kommunikasjon mellom produsentene og filmforvaltningen skulle ligge på produsentenes brukerkontoer, og at produsentene selv kunne gå inn og foreta rateutbetalinger⁸ via nettløsningen. Dette ville spart både produsentene og fondets saksbehandlere for mye administrativt arbeid. Per dags dato er riktignok Detektor kun et "trinn tre-system": På filmfondets nettsider kan brukeren legge inn elektroniske søknader, som deretter vil bli sendt til filmfondets saksbehandlere som vil behandle søknaden.

Nye trender

"Ei forvaltning for demokrati og fellesskap"

I 2009 lanserte Fornyings- og administrasjonsdepartementet Stortingsmeldingen "Ei forvaltning for demokrati og fellesskap". Dette var den første forvaltningsmeldingen siden

⁸ Når et filmprosjekt har fått økonomisk støtte fra filmfondet, blir tildelingsbeløpet delt opp i rater. For hver rateutbetaling plikter produsenten å orientere filmfondet skriftlig om framdriften på prosjektet. Framdriftsplan, dagsrapporter, grovredigerte versjoner av filmen og regnskap må godkjennes før neste rate utbetales. Vanligvis deles tildelingsbeløpet opp i 3-4 rater, avhengig av størrelsen.

1991⁹. Målet med den nye stortingsmeldingen var å bygge videre på ideene om effektivisering av den offentlige sektor i blant annet Stortingsmelding nr. 35 fra 1991 og Stortingsmelding nr. 17 fra 2007, samt å forsøke å gå bort fra NPM-tankegangen som hadde dominert den norske statsforvaltningen fram til da. Departementet ønsket riktignok ikke å forkaste alle ideene fra NPM-ideologien, men heller videreutvikle de som var vellykkede og erstatte de som fikk uheldige konsekvenser. Blant annet anså FAD det som viktig å basere styringspraksisen på mål- og resultatstyring. Departementet satte derfor opp fire kriterier for å oppnå god samlet måloppnåelse:

- Styring for god måloppnåelse: sikre at tiltak og virkemiddel er i samsvar med politiske vedtak og mål.
- Måling, evaluering og kvalitet: Departementene og underliggende virksomheter må med jevne mellomrom sørge for at tiltak blir evaluert.
- Samordning: Organisering, arbeidsdeling, styringssystem og arbeidsformer må legges til rette for å samordne de politiske områdene og virkemidlene som må sees i sammenheng.
- Informasjonsteknologi: På den ene siden gjør informasjonsteknologi det enklere å samarbeide og dele informasjon. På den andre siden krever en effektiv utnyttelse av informasjonsteknologien at offentlige virksomheter holder seg til en felles IKT-arkitektur og ser til hverandre når de investerer i nye system. IKT-investeringer er en av de store samordningsutfordringene i statsforvaltningen.

(St.meld. nr.19 (2008-2009):kap 6.1)

Som det går fram av meldingen, har IKT fått en tilsvarende viktig plass her, som i Stortingsmelding nr.17 (2006-2007): IKT er regnet som ett av fire viktige verktøy for å møte kravene til effektiv målstyring (St.meld. nr.19 (2008-2009):kap.6.1). For å dokumentere måloppnåelse, må det hvert år leveres rapporter. Det er her IKT som verktøy blir særlig viktig. IKT gjør det blant annet enklere å systematisere data slik at de lettere kan bli gjenstand for analyse. Også Norsk filmfond planla å utvikle saksbehandlingssystemet

⁹ St.meld. nr. 35 (1991-1992) "Om statens forvaltnings- og personalpolitikk. Fundament for fellesskap", utgitt av AAD (nå FAD), var svært NPM-inspirert

Detektor med en statistikkmodul for å lette arbeidet med rapporteringen til departementet – et viktig NPM-kriterium (intervju direktør NFF, 17.09.09).

NPM er også basert på en idé om desentralisering og delegering. Det innebærer i praksis at hvert enkelt departement selv er ansvarlig for egne IKT-systemer (St.meld. nr.35 (1991-1992):kap.2). Denne formen for desentralisering har ført til at mange etater sitter med systemer som ikke kan kommunisere med andre etaters systemer og vanskeliggjør samarbeidet mellom etater i forvaltningen (ibid). Det gjør det også vanskelig å nå det ønskede trinn 4 i tjenestetrappa. Stortingsmelding nr. 17 (2006-2007) og Stortingsmelding nr.19 (2008-2009) legger i stedet stor vekt på viktigheten av en felles IKT-arkitektur (St.meld. nr. 17 (2006-2007):kap.7 og St.meld. nr. 19 (2008-2009):kap.6.4)¹⁰. Det kan virke som om statsforvaltningen med denne snuoperasjonen har forkastet NPM-inspirert desentralisering. De sentrale målene om samordning og effektivitet i forvaltningens bruk av IKT er derimot blitt styrket.

Digital Era Governance – et alternativ til NPM?

Flere, også internasjonalt, har spekulert i om det finnes andre, nye styringsmetoder som bygger på enkelte tanker og ideer fra NPM. I 2006 skrev Patrick Dunleavy m.fl. en artikkel kalt: "New Public Management Is Dead: Long Live Digital Era Governance". Her reiser de spørsmålet om IKTs inntog er en av hovedgrunnene til NPMs fall (Dunleavy m.fl. 2006:467). De hevder at NPMs hovedtrekk – oppsplitting av enheter og desentralisering, konkurranse og nye belønningssystemer – ikke lenger er mulig å praktisere i dagens samfunn. Det nye post-NPM-regimet har et teknologisk fokus som fører til både teknologiske, organisatoriske, kulturelle og sosiale endringer i den offentlige sektoren (ibid).

I artikkelen presenterer forfatterne begrepet "Digital Era Governance" (DEG). DEG bygger på tre hovedprinsipper: Reintegrasjon, behovsbasering og digitalisering (Dunleavy m.fl.:467ff). De tre prinsippene handler om å fjerne enkelte tiltak som ble gjort under NPM-regimet: Man skal i mindre grad outsource, brukerne skal selv være mer aktive i å utvikle og implementere

¹⁰ St.meld. nr. 19 (2008-2009):94: "Felles prinsipp sikrar at dei IKT-løysingane som kvar etat eller sektor kjøper, utviklar og nyttar, vert underlagde sentrale krav om betre brukarorientering og meir samordning på tvers av offentlege einingar. [...] Prinsippa vil vere eit rammeverk for ein felles IKT-arkitektur i offentlig sektor".

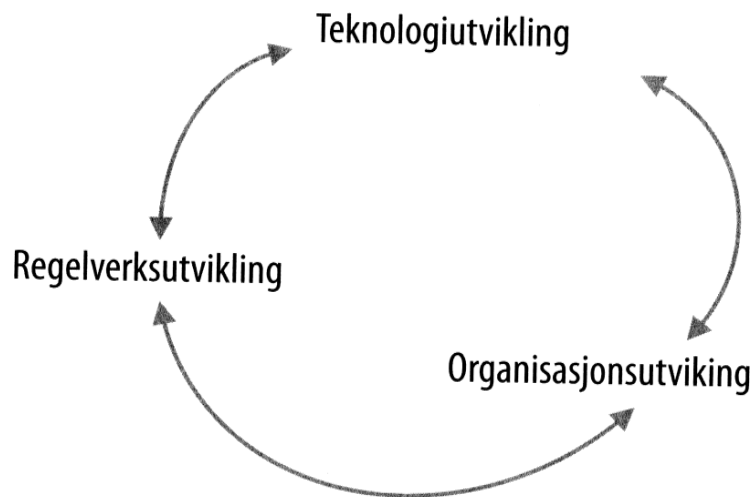
offentlige tjenester, og administrasjonen i de offentlige etatene skal følge opp prosjekter fra start til slutt, for at man skal slippe unødvendig byråkrati, samt utnytte de teknologiske ressursene som finnes. Forfatterne mener at der NPM har feilet, kan DEG føre til en mer effektiv offentlig forvaltning.

Andre viktige faktorer for utviklingen og implementeringen av IKT i offentlig sektor

Hittil har jeg sett på forholdet mellom NPM og IKT i forvaltningen, men det er ofte ikke bare politikk som er årsak til innføring av nye rutiner og verktøy. Også andre faktorer kan spille en minst like viktig rolle. I kapittel 6 vil jeg se på slike andre faktorer. Jeg har der valgt å konsentrere meg om to typer: rettslige aspekter og interne behov. Grunnen til at jeg har valgt nettopp disse, er dels at en sentral del av moderniseringen av sentralforvaltningen handler om innføring av IKT-verktøy. Ifølge Jansen og Schartum (2008:23ff) kan man se teknologiutviklingen i sammenheng med andre typer utviklingsarbeid. I sin artikkel har han særlig sett på sammenhengen mellom teknologiutvikling, organisasjonsutvikling og regelverksutvikling. Han hevder at hver av de tre utviklingstypene kan påvirke hverandre gjensidig: Teknologiutviklingen får konsekvenser for organiseringen av forvaltningens arbeid, men også regelverksutviklingen. Ny lovgivning tar hensyn til teknologien og regulerer bruken av den, noe som får konsekvenser for hvordan arbeidet i forvaltningen utføres. Organiseringen av forvaltningen må tilpasse seg teknologiutviklingen og endringer i regelverket.

Disse sammenhengene er noe av det jeg vil undersøke i min oppgave også.

Figur 2: Sammenhengen mellom teknologi-, organisasjons- og regelverksutvikling



Etter Jansen og Schartum 2008:24

For å undersøke sammenhengene mellom disse faktorene i mitt case, vil jeg starte med å se på hvilke lover og regler som har vært gjeldende for Norsk filmfond, særlig i forbindelse med implementeringen av IKT-verktøyet Detektor, men også i forbindelse med andre forvaltningsoppgaver. Jeg vil fokusere på:

- Forvaltningsloven
- Arkivloven
- Lov om offentlige anskaffelser
- Offentlighetsloven
- Personopplysningsloven
- E-signaturloven
- E-forvaltningsforskriften

I tillegg til at lovgivning er viktig for utviklingen av Detektor, er også gode, interne rutiner nødvendig for saksbehandlingen. I intervjuer jeg gjennomførte med Norsk filmfonds ansatte,

kom det imidlertid tydelig frem at også her var det behov for endringer. Jeg har valgt å konsentrere meg om organiseringsutviklingen internt i Norsk filmfond gjennom å undersøke to forhold – rutinene i forhold til tilskuddsforvaltningen og utjevning av balansen mellom de ansatte. Opprydningen i saksbehandlingsrutinene la vekt på å endre den tidligere søknads- og saksbehandlingspraksisen, mens utjevningen av balansen mellom de ansatte handlet om å lage balanse mellom den kunstneriske vurderingen og den økonomiske og tekniske vurderingen av søknadene. Detektors rolle i forhold til disse forholdene vil bli nærmere drøftet i oppgavens kapittel 6.

Oppsummering

Så vel forskere som samfunnsdebattanter har hevdet at moderniseringen som har preget den norske sentralforvaltningen siden 1980-tallet, har vært sterkt preget av styringsprinsippene i New Public Management (NPM): Offentlige instanser må lære av det private for å sikre økt effektivitet og økonomiske innsparinger gjennom oppsplitting av større enheter, delegering, mål- og resultatstyring, rapportering, gulrot-prinsippet og lignende (Johnstad m.fl. 2003:kap.4.2).

I hvilken grad NPM har fått innflytelse på forvaltningspraksis i Norge, er omdiskutert. Mye taler imidlertid for at diskusjonen handler om gradsforskjeller, snarere enn om et enten/eller: Fagfolk innen samfunnsforskning og administrasjon og ledelse ment å kunne påvise at det i det minste forekommer sterke innslag av NPM i norsk forvaltningspraksis fra og med tidlig på 1990-tallet. FAD, på sin side, hevder at det tidligere var en klar NPM-styring i den norske forvaltningen, og at det nå er på tide å ta et oppgjør med "NPM-tenkingen" (tale 24.04.09, tidligere statssekretær i FAD Wenche Lyngholm).

Uansett forhold til NPM fremstår utbredelsen og den økte bruken av IKT i offentlig forvaltning som en vesentlig forutsetning for fornyelsesarbeidet i staten. IKT har bidratt til mer effektiv løsning av etatenes sentrale oppgaver, men kanskje i like stor grad til å samle data om virksomheten og å bearbeide dem som ledd i rapporteringen fra etatsnivå til politisk nivå.

Denne oppgaven bruker i de følgende kapitlene NPM-teori for å studere hvordan det IKT-baserte saksbehandlingssystemet "Detektor", et skreddersydd "tredje-trinns" brukerorientert system, ble utviklet, innført og benyttet i Norsk filmfond i perioden 2004 – 2008. Jeg vil se på bakgrunnen for implementeringen og hvilke virkninger systemet fikk på organisasjonen.

3

STATEN OG DE LEVENDE BILDENE

I det forrige kapittelet så vi på hva som ligger i begrepene NPM og e-forvaltning og deres rolle i den norske statsforvaltningen. I dette kapittelet vil jeg undersøke hvorvidt man kan finne NPMs tilstedeværelse også på filmområdet og etatsnivå.

Kapittelet er delt i tre deler: Den første delen vil gi et riss av statens støtteordninger for film; hvordan de er delt opp og utviklingen av dem. Ettersom tilskuddsforvaltningen var Norsk filmfonds hovedoppgave, var det også Detektors hovedoppgave, og er derfor viktig å kjenne til for å forstå Detektors rolle i Norsk filmfond.

Den andre delen vil undersøke NPMs tilstedeværelse på filmområdet. Det sentrale i filmforvaltningen er den økonomiske støtten til norske filmprosjekter, og det kanskje viktigste styringsmiddelet er derfor de årlige bevilgningene fra departementet til de underliggende organene. Fra tidlig på 1990-tallet har denne forvaltningen blitt tett og direkte knyttet til målstyring, med politikere og embetsverk som premissleverandører, og vekslende underliggende institusjoner som utøvende organ.

I den tredje delen av kapittelet vil jeg gå fra overordnet filmpolitikk og ned på etatsnivå. Jeg vil i denne delen vise hvordan de filmpolitiske målene ble satt ut i praktiske tiltak på etatsnivå gjennom Norsk filmfonds virke. Første del av dette kapitlet er derfor viet en beskrivelse av organiseringen av og arbeidet med tilskuddsforvaltningen i filmfondet.

Hoods syv NPM-kriterier vil gi strukturen for både del to og del tre av kapittelet. Kapittelet har som formål å trekke linjen fra NPM-teorien til dens tilstedeværelse i den norske filmforvaltningen og videre til etatsnivå. Beskrivelsen tar utgangspunkt i Hoods syv NPM-kriterier for å vise hvordan NPM kom til å prege filmfondets virke.

Denne struktureringen av kapittelet er nødvendig å vise at NPM har vært til stede i filmforvaltningen og i den konkrete filminstitusjonen Norsk filmfond, før jeg undersøker hvorvidt NPM har hatt betydning for implementeringen av Detektor. Det ville ha vært meningsløst å undersøke om NPM har hatt innvirkning på Detektor, dersom NPM ikke hadde vært til stede i filmforvaltningen først.

Den norske filmforvaltningen

Norsk filmstøtte: Et todelt system

Det er statens støtteordninger til filmproduksjon som utgjør den røde tråden i norsk filmpolitikk. Det ligger utenfor denne oppgavens rammer å drøfte utviklingen av og innrettingen i de ulike statlige støtteordningene. De tekniske detaljene i tidligere ordninger kan studeres hos Astrup (1984) og Holst (2006). Derimot er det høyst relevant å se nærmere på hvordan den statlige støtten er blitt styrt og fordelt. Derfor kan det være nødvendig å se nærmere på hvordan statens tilskudd til filmproduksjon er strukturert.

I dag innvilges statsstøtte til norsk filmproduksjon ihht. Forskrift om tilskudd til audiovisuell produksjon. Forskriftene er blitt endret og utvidet en rekke ganger; gjeldende forskrift er fra 28. januar 2005¹¹. Et grunntrekk er imidlertid at siden 1964 har støtten vært todelt, i de to hovedformene *produksjonsstøtte* og *billettstøtte* (Sandberg 2005:49).

Produksjonsstøtte, som igjen er todelt, er en forhåndsstøtte som innvilges før et filmprosjekt settes i gang. Formålet med produksjonsstøtten har, siden den ble innført i form av tapsgarantier i 1950, vært å sikre en kunstnerisk ambisiøs filmproduksjon av et visst omfang. Begrunnelsen var altså opprinnelig kulturell. Støtten er selektiv, idet søkeren (filmens produsent) må overbevise sakkyndige i forvaltningsorganet (tidligere medlemmene av Statens filmproduksjonsutvalg, siden 1993 en filmkonsulent) om de kunstneriske

¹¹ Da filmfondet startet, gjaldt Retningslinjer for støtte til filmproduksjon, fra januar 1998. I februar 2002 kom Forskrift for støtte til audiovisuell produksjon, der tittelen gjenspeiler at også fjernsynsproduksjoner kunne få støtte. Denne forskriften ble så endret igjen i november 2003, for også å omfatte støtte til utvikling av interaktive spill. Foruten at formålet for forskriftene har endret seg, har det også blitt foretatt en del tekniske justeringer ved de ulike revisjonene. Nærmere om hvordan støtteordningene ble utviklet under filmfondets tid, se s. xx.

kvalitetene i prosjektet (Sandberg 2005:48ff). I dagens forskrifter omtales denne støtteformen som "tilskudd etter konsulentvurdering" (St.meld. nr. 25 (2003-2004):kap.3.2.2).

Ved en forskriftsendring i 2002 kom også "tilskudd etter markedsvurdering" inn som forhåndsstøtte: Dersom produsenten selv stiller med halvparten av de beregnede produksjonskostnadene, er støtteforvalteren (Norsk filmfond/Norsk filminstitutt) forpliktet til å gi et like stort beløp i tilskudd, uten den kvalitetsvurderingen som konsulentordningen innebærer¹². 50/50-ordningen ble begrunnet med at den ville gi produsentene anledning til i større grad selv å planlegge og styre utviklingen av sine firmaer og ble sett på som et bidrag til større stabilitet i bransjen (St. meld. nr. 25 (2003-2004):kap.3.2.3).

Både under konsulent- og markedsvurderingsordningen er det en forutsetning at produsenten reiser en del av produksjonskapitalen selv, den s.k. "egenkapitalen". I praksis kreves minst 25 prosent egenkapital¹³ for spillefilm; ofte er andelen høyere (St.meld. nr. 22 (2004-2005): kap1).

Billettstøtte er en etterhåndsstøtte. Den ble innført i 1955 og er, i prinsipp, en premie for kommersiell suksess. Støtten utbetales i forhold til antall solgte billetter; for alle praktiske formål er den automatisk¹⁴. I dag er billettstøtten først og fremst å forstå som et supplement til produksjonsstøtten (Gaustad 2008:2). Billettstøtten har imidlertid et tak: Når produsentens inntekter fra kinovisning¹⁵ pluss billettstøtten når et beløp som er lik

¹² Det er imidlertid et krav at produsenten sannsynliggjør at filmen vil kunne trekke et publikum på minst 100.000 besøkende på kino.

¹³ Årsaken ligger i EUs regler for statsstøtte til filmproduksjon, som setter en generell øvre grense for statstilskudd på 50 prosent. For s.k. "vanskelig film", dvs. film som har dialog på et lite utbredt språk og/eller som lages for et begrenset (nasjonalt) marked, kan grensen heves til 75 prosent støtte. ESA har godkjent at norske filmer regnes som "vanskelige". Før 2001, da disse grensene ble innført, var norske myndigheters minimumskrav til egenkapital 10 prosent.

¹⁴ Eneste krav er at det er sendt formell søknad til forvaltningsmyndighet om billettstøtte før opptak starter. Og eneste mulighet forvaltningsmyndighet har til å avslå en slik søknad, er at filmen ihht. forskriftene er i konflikt med generelle krav til en "norsk, uavhengig filmproduksjon", for eksempel ved at dialogen er på et annet språk enn norsk eller samisk, eller at et fjernsynsselskap eier produksjonsselskapet som søker om støtte.

¹⁵ Generelt regnes det at 25 prosent av brutto billettomsætning når tilbake til produsenten i form av lisensgebyr ("filmleie") for kinovisning.

egenkapitalen i prosjektet pluss 20 prosent administrative kostnader¹⁶, opphører billettstøtten (St.meld. nr. 25 (2002-2003):kap.3.3).

Mens konsulentvurderte filmer får billettstøtte fra første solgte billett, må de markedsvurderte filmene oppnå minst 30.000 besøk før billettstøtte blir utbetalt¹⁷ (St.meld. nr.25 (2002-2003):kap.3.3.).

Fra 2002-forskriften ble det også innført en tilbakebetalingsplikt for støtte: Når alle inntekter fra filmen overstiger et beløp som svarer til egenkapitalen pluss 30 prosent, skal produsenten betale 35 prosent av inntektene tilbake til staten, via tilskuddsforvalteren. Tilbakebetalingskravet opphører når statsstøtten er tilbakebetalt, eller fem år etter premieren (St. meld. nr.22 (2004-2005):kap.1).

Etter denne oversikten over hvilke støtteordninger som finnes i filmforvaltningen, er det naturlig å se på hvilken påvirkning støtteordningene har hatt på filmområdet. Om størrelsen på budsjettet og tildelingene har påvirket antall filmer produsert per år, og om kvaliteten på dem, og hvilke konsekvenser dette eventuelt har fått for filmforvaltningen, er forhold som jeg vil drøfte i dette kapittelet.

Bekymringsmelding og mistillitserklæring

1990-årene var ikke gode for norsk film. Til tross for det fokuset som hadde vært satt på sektoren etter at forvaltningen av støtteordningene var blitt overført fra KD til filminstituttet, til tross for spillefilmkonsulenter og økt internasjonalt samarbeid¹⁸, sank besøkstallene på norske filmer. I statsbudsjettet for 1999, fremlagt i oktober 1998, gjorde Kulturdepartementet opp status og presenterte bl.a. nedenstående tabell (Sandberg 2005:78ff).

¹⁶ Egentlig er påslaget ikke konkret kostnadsdekning, men snarere en godkjent fortjenestemargin. Betegnelsen indikerer imidlertid at dette påslaget er ment å dekke produsentens drifts- og utviklingskostnader mellom hvert inntektsbringende filmprosjekt.

¹⁷ Men da utbetales til gjengjeld billettstøtte for hele overhenget, dvs. fra første solgte billett.

¹⁸ Norge ble bl.a. medlem av EUIRIMAGES, Europarådets fond for samproduksjon av film, i 1994, omtrent samtidig som Nordisk Film- og TV-Fond ble opprettet, også det et overnasjonalt samproduksjonsfond.

Tabell 3: Norsk spillefilmproduksjon og markedsandeler 1994-1997

År	1994	1995	1996	1997
Antall produserte spillefilmer	13	18	13	13
Markedsandel (kino)	5,7	11,5	6,8	5,0

Gjengitt etter Sandberg (2005:88)

Departementets konklusjon var klar: "Trenden er at besøket på norske filmer er lavt, og at besøket synker. Denne utviklingen er bekymringsfull og viser at norske filmer ikke når opp i konkurransen med utenlandske filmer" (sitert etter Hanche m.fl. 2004:87).

På oppdrag fra kulturdepartementet la konsultentselskapet Ernst & Young Management Consulting (EYMC) i slutten av januar 1999 frem en gjennomgang av "Støtteordningene til norsk spillefilm". EYMCs oppdrag var å fremme konkrete forslag til hvordan man kunne oppnå bedre resultater i forhold til det overordnede målet om å lage kostnadseffektiv kvalitetsfilm med høy publikumsappell (St.meld. nr.22 (2004-2005):kap.6.2.3).

Da EYMC startet arbeidet med utredningen, besto den norske filmforvaltningen hovedsakelig av: Norsk filminstitutt, Statens studiesenter for film, Audiovisuelt produksjonsfond og Norsk Film A/S (Sandberg 2005:94ff):

- Norsk filminstitutt hadde som oppgave å forvalte de statlige støtteordningene til produksjon, spre kunnskap om norsk film ved å promotere og delta på filmfestivaler, sørge for å bevare norsk filmhistorie, arbeide for å utvikle norsk filmkultur og sørge for at barn og ungdom fikk tilgang til norske filmer.
- Statens studiesenter for film som var en del av Statens Teaterhøgskole, var underlagt UNESCO og kunnskapsdepartementet og dermed ikke en sentral del av filmforvaltningen som sådann.
- Audiovisuelt produksjonsfond hadde som formål å styrke samarbeidet mellom private filmprodusenter og fjernsynsmiljøet og var dels finansiert gjennom statlige bevilgninger, dels fra TV2.
- Norsk Film A/S var et produksjonsselskap hvor staten hadde eierandeler og ga årlige bevilgninger til produksjonsstøtte.

Løsningen var, i følge EMYC, å legge ned Norsk Film A/S, gi hver etat hvert sitt spesifikke hovedområde og å samle tilskuddsforvaltningen i ett organ (EYMC 1999:4).

Til tross for heftige protester fra Norsk filminstitutt mot både metode og konklusjoner i EYMCs rapport¹⁹, var saken for alle formål avgjort da budsjettproposisjon for 2000 kom:

Med utgangspunkt i målet om å skape en effektiv og formålstjenlig forvaltning, legger Kulturdepartementet til grunn at tilskuddsordningene til filmproduksjon bør samles i én enhet. Virksomheten vil få som hovedoppgave å forvalte statlig støtte til produksjon av spillefilm, novellefilm/kortfilm samt ordningen med billettstøtte. En institusjon som samler all tilskuddsforvaltning vil kunne konsentrere seg om ett enhetlig mål og effektivisere og profesjonalisere tilskuddsforvaltningen. Dette vil kunne bidra til mer kostnadseffektiv og bedre koordinert forvaltning av tilskuddene, klarere og mer entydige signaler til produsentene og en mer effektiv forvaltnings- og styringskultur. Virksomheten bør organiseres som et forvaltningsorgan og ledes av et styre. Regjeringen har ikke tatt endelig stilling til den organisatoriske plasseringen av enheten (St.prp. nr.1 (1999-2000): kap.3.3.4).

Filmreform 2001

Bekreftelsen kom i form av KDs budsjettproposisjon for 2001²⁰, der KD inviterte "til 'dugnad' med bransjen for å nå målene for filmpolitikken" (St.prp. nr.1 (2000-2001:kap.7).

Proposisjonen var godt krydret med uttrykk som "fornye og styrke den statlige satsingen overfor filmsektoren", "omfattende omlegging og effektivisering av støtteordningene og forvaltningen av disse", "rendyrking og effektivisering av tilskuddsforvaltningen" og "fornyelse og modernisering av filmsektoren" (ibid). Med observasjonen om at "staten ikke skal ivareta oppgaver som private kan ivareta på fullgod måte" (ibid), lanserte KD forslag overfor stortinget om å opprette:

en selvstendig virksomhet som skal forvalte samtlige statlige tilskuddsordninger til filmproduksjon ... [med] midler bevilget i en rundsum over statsbudsjettet i form av et fond ... Departementet legger opp til at fondet skal ledes av et profesjonelt styre. Styret fastsetter fordelingen av midler mellom tilskuddsordningene fondet forvalter og foretar tildeling av

¹⁹ Mandatet for utredningen var, ut fra de overordnede filmpolitiske mål, å vurdere dagens ordninger og å foreslå prinsipper for et nytt incentivriktig støttesystem og en hensiktsmessig organisering av tilskuddsforvaltningen. Ernst & Young foreslo en omorganisering av institusjonene og en rekke endringer i regelverket for filmstøtten.

²⁰ Gjennom store deler av etterkrigstiden har KUD, og senere KD, valgt å legge fram forslag til organisatoriske og strukturelle endringer i budsjettproposisjonene til stortinget, snarere enn i form av stortingsmeldinger.

tilskudd på bakgrunn av de overordnede politiske mål for bevilgningen, egne faglige vurderinger og næringens og markedets behov. Den daglige virksomheten ledes av en direktør som tilsettes av fondets styre. Fondet må i tillegg til betydelig filmfaglig kompetanse sikres juridisk, økonomisk og markedsmessig bemanning. I tillegg til å forvalte tilskudd og overvåke og kartlegge utviklingen innen filmsektoren, skal fondet bistå departementet i filmfaglige spørsmål (ibid:kap.7).

Omtalen i de to Stortingsmeldingene må ses i sammenheng. Argumentene for en drastisk omlegging av filmforvaltningen utfyller og supplerer hverandre, men følger samme konsekvente linje. Selv om noen av formuleringene flyter over i hverandre, trekker de to tekstene til sammen opp et sett argumenter som korresponderer med de sentrale egenskapene som Hood mener kjennetegner NPM.

Profesjonell styring

Prinsippet om "hands-on" profesjonell styring nedfelles i begge budsjettproposisjonene primært gjennom forutsetningen om et profesjonelt styre. Departementet presiserte ikke hva som var ment med et "profesjonelt" styre, men sammensetningen av det interimsstyret som ble oppnevnt for Norsk filmfond, ga signaler om at departementet langt på vei var villige til å innrømme partsinteresser fra filmbransjen et ord med i laget. Av ni styre- og varamedlemmer representerte i hvert fall fem ulike grupper i norsk filmliv (St.prp. nr. 1 (1999-2000): programkategori 08.30, kap.0334 og St.prp. nr.1 (2000-2001): programkategori 08.20, kap.320).

Også relasjonen mellom departement, styre og direktør gjenspeiler tanken om delegerte styringsfullmakter til en synlig og sterk virksomhetsleder. Direktørens aktive kontroll med organisasjonen og dens virksomhet skulle vise seg å sikre filmfondet betydelig frihet i å utforme praktiske tiltak og virkemidler – så lenge fondet produserte resultater som sto i forhold til forventninger fra departementet og styret.

Profesjonaliseringen av støtteforvaltningen kan organisatorisk føres tilbake til 1993 og opprettelsen av funksjonen som spillefilmkonsulent²¹ som erstatning for den gamle modellen med støttetildeling gjennom utvalg. Spillefilmkonsulenten er en fulltidsansatt, filmfaglig og filmkunstnerisk velkvalifisert person som har som oppgave å vurdere filmprosjektene som det søkes om støtte til (Sandberg 2005:71). Innføringen av spillefilmkonsulent i norsk filmforvaltning var imidlertid en styrkning av de filmfaglige funksjonene og hadde lite med overordnet styring av filmfeltet å gjøre (ibid).

Eksplisitte standarder og mål på ytelse

Innenfor en forvaltningsstruktur er styring etter politisk fastlagte mål nærmest en selvfølgelighet. Departementets to tekster nøyer seg da også med å henvise til "de overordnede politiske mål for bevilgningen" som et grunnleggende rammevilkår for den nye forvaltningsenheten (St.prp. nr.1 (1999-2000):programkategori 08.30,kap.0334 og St.prp. nr.1 (2000-2001):programkategori 08.20,kap.320).

Målstyring for kultursektoren ble innført i årene 1991-92 ved at kulturdepartementet holdt en serie seminarer for underliggende etater som forberedelse til å utforme virksomhetsmål og indikatorer for de enkelte etatene (St.meld. nr. 25 (1993-1994):12). Arkivverket og Norsk filminstitutt ble innlemmet i et "pilotprosjekt" for resultatstyring i KKD som startet i 1993 (ibid). Selv om det ikke finnes kildemessig belegg, er det naturlig å se "pilotprosjektet" som en direkte konsekvens av regjeringens fornyelsesprogram "Den nye staten" og vedtaket om å innføre mål- og resultatstyring fra 1987 (se s. 16).

De overordnede målene finnes i den beskrivelsen som ble gitt av kultur- og mediepolitikken i de to stortingsmeldingene "Kultur i tiden" (St.mld. nr. 61 (1991-1992)) og "Media i tida" (St.mld. nr. 32 (1992-1993)). Særlig ga kulturmeldingen klare prioriterings- og målsignaler

²¹ Direktøren i Norsk Film A/S hadde også et "konsulentansvar", dvs. hadde fullmakt til etter eget skjønn å treffe beslutning om en film skulle produseres med offentlig kapital. Dessuten ble også direktøren i Audiovisuelt produksjonsfond ("AV-fondet")²¹ gitt "konsulentansvar" fra opprettelsen i 1994.

for filmsektoren: Gode tilbud for barn og unge, økt kontinuitet i produsentleddet, sikre kvalitetsfilm, bedre visningsforhold for kortfilm, effektivisering av forvaltningsstrukturen, sikre et desentralisert kinosystem. Den sterke brukerfokuseringen i målformuleringene er symptomatisk for "brukervalg"-doktrinen som Hood (1991:5) har pekt på som en av "idéstrømmene" som NPM var resultat av.

Selve målstrukturen for filmforvaltningen var strengt formell, basert på en modell med hovedmål, resultatmål og kvantifiserbare resultatindikatorer. Hovedmålene var formulert som følger:

1. "Norsk kvalitetsfilm skal fremjast
2. Norsk filmproduksjon skal bli meir kostnadseffektiv og mest mogeleg
kontinuerleg
3. Norske filmproduksjonar skal nå eit størst mogeleg publikum
4. Det skal satsast på barne- og ungdomsfilm
5. Den norske filmarven skal takast vare på" (St.meld. nr. 32(1992-1993):5ff).

Resultatmål

Større vekt på konkrete resultater finnes i koblingen mellom de ulike støtteordningene og forventningen om at disse ville bli bedre koordinert i én enhet, som både gir klarere signaler til brukerne og innfører en mer effektiv forvaltnings- og styringskultur.

Både i beskrivelser av målstyring generelt og i Hoods NPM-karakteristika er straff og belønning et vesentlig poeng. Allerede i styringsprosjektet fra 1993 var departementet klar i sine instruksjoner mht. oppfølging av målstyringen og påpekte at de nye styringsprinsippene "forutsetter ... tilbakerapportering til departementet om oppnådde resultater.

Rapporteringen om resultater fra foregående år skal brukes aktivt som grunnlag for å sette konkrete resultatkrav til de enkelte virksomheter" (sitert etter NFF 2006:3)²².

Kulturdepartementet kom imidlertid verken til å premiere etater som oppnådde sine mål, eller sanksjonere dem som ikke var i stand til å følge opp resultatkravene. Og først syv år

²² Sitatet stammer opprinnelig fra Kulturdepartementets tildelingsbrev for 1994 til Norsk filminstitutt av 17. februar s.å. Originaldokumentet er midlertidig utilgjengelig, idet NFIs arkiv er avlevert til Riksarkivet og avstengt inntil innholdet er registrert og katalogisert.

etter at "pilotprosjektet" startet, ble Norsk filminstitutt konkret pålagt i tildelingsbrevet å levere "Rapport for hele filmområdet", der de enkelte resultatmål skulle rapporteres i forhold til de etablerte resultatindikatorene (se NFI 2000, NFI 2001, NFI 2002).

Målstyringsprosjektet kan stå om et eksempel på misforholdet mellom reformintensjoner på den ene siden og oppfølgingsevne på den andre. Det som kom fram av EYMC-rapporten i 1999, var at filmbransjen mente at virksomhetenes filmfaglige kompetanse ikke ble utnyttet godt nok, og i tillegg var forvaltningen preget av forskjeller i styringskultur og signaler gitt til produsentene. Rapporten viste også til at Norsk filminstitutt hadde begrenset tillit i bransjen, og at instituttet ikke innfridde aktørenes forventninger (EYMC 1999:kap.5.2.2)²³.

Oppsplitting og desentralisering

Dreiningen mot desentralisering og oppsplitting i offentlig sektor ligger i departementstekstene først og fremst uttrykt i selve organisasjonsformen – "én enkelt enhet" som kan "konsentrere seg om ett enhetlig mål og effektivisere og profesjonalisere tilskuddsforvaltningen" (St.prp. nr. 1(1999-2000): programkategori 08.30, kap.0334 og St.prp. nr.1(2000-2001): programkategori 08.20, kap.320).

De tette båndene mellom departementet og tilskuddsforvaltningen ble myket opp fra 1988 da Statens filmproduksjonsutvalg flyttet ut av kulturdepartementet (Holst 2006:113ff). Statsråd Hallvard Bakke hadde vært en aktiv pådriver for å overføre sekretariatsfunksjonene til produksjonsutvalget til Norsk filminstitutt, men omleggingen lå også i luften: St.mld. nr. 4 (1987-1988) "Den nye staten. Program for fornyelse av statsforvaltningen" la til grunn en arbeidsdeling mellom departementene, som skulle fungere som politiske sekretariater, og "underliggende organer", som fikk overført det operative ansvaret for virksomhet og tiltak (ibid; se også Statskonsult 2002:18-19).

Imidlertid var Norsk filminstitutt ikke rustet til å løse oppdraget, verken ressursmessig eller i forhold til de forvaltningsmessige oppgavene (Nymo 2006:149). Da Norsk filminstitutt i 1990 også fikk ansvaret for å administrere billettstøtten og lånegarantiene for produksjonslån, samt kontroll av regnskapene fra filmene som hadde fått støtte, kom det sommeren 1991 til

²³ Rapporten var tilgjengelig på nett inntil Odin-basen ble nedlagt. Kopi av rapporten er tilgjengelig i NFIs statistikkarkiv. Siden det dreier seg om en nedlastet versjon datert 12.04.1999, er kopien ikke paginert.

krise og drastiske innsparingstiltak på alle andre virksomhetsfelt for å sikre en forsvarlig forvaltning av tilskuddsmidlene (ibid). Episoden viser at en utflytning av oppgaver til et forvaltningsorgan ikke automatisk medfører bedre ressursutnyttelse og innsparinger. Norsk filminstitutt fikk tilsynelatende problemer med å balansere tildelt budsjett mot nye oppgaver - i dette tilfellet mellom intensjonen om mer profesjonell styring og kostnadseffektiv ressurstildeling (ibid:149ff).

Med EYMC-rapporten som kom i 1999, ble filmområdet omorganisert enda en gang. Denne gangen ble tilskuddsforvaltningen flyttet over til én enhet: Norsk filmfond. Statens studiesenter for film fortsatte å forvalte sine oppgaver med å fremme profesjonelle filmarbeidere på områdene utvikling og kompetanseheving, men endret navn til Norsk filmutvikling, og Norsk filminstitutt skulle beholde de fleste oppgavene sine, men ble fratatt de største tilskuddspostene. Virksomhetene var nå omorganisert etter hvilket ansvarsområde og målgruppe de skulle betjene. Det var tidligere sett på som et problem at flere av virksomhetene hadde overlappende funksjoner og rettet seg mot den samme målgruppen. Omorganiseringen som ble gjennomført var et ledd i å formåls- og kostnadseffektivisere de statlige virksomhetene (Sandberg (2005): 95).

Styringspraksis fra privat sektor

Styring influert av praksis i privat sektor kan også synes å være mindre vektlagt i departementets tekster enn andre NPM-karakteristika. Men både kravet om "et profesjonelt styre"²⁴ (se over om "profesjonell styring"), forutsetningen om støttefordeling etter "næringens og markedets behov" og behovet for generell næringslivskompetanse (juridisk, økonomisk, markedsmessig) i staben mer enn antyder at privat sektor har vært forbilde for tenkningen omkring det nye forvaltningsorganet. (Nymo 2006:149).

Budsjettdisiplin og påholdenhet

NPM-kriteriet om større budsjettdisiplin og sparsommelighet i ressurstildelingen er selve grunnmotivet i begge tekstene Kulturdepartementet la frem:

²⁴ Samtlige siterte uttrykk er hentet fra kulturdepartementets forslag om opprettelsen av Norsk filmfond i statsbudsjettet for 2001 (KD 2000:106)

En institusjon som samler all tilskuddsforvaltning vil kunne konsentrere seg om ett enhetlig mål og effektivisere og profesjonalisere tilskuddsforvaltningen. Dette vil kunne bidra til mer kostnadseffektiv og bedre koordinert forvaltning av tilskuddene (St.prp. nr.1(1999-2000):kap.3.3.4).

[...] forvalte samtlige statlige tilskuddsordninger til filmproduksjon ... [med] midler bevilget i en rundsum over statsbudsjettet i form av et fond ... Departementet legger opp til at fondet skal ledes av et profesjonelt styre. Styret fastsetter fordelingen av midler mellom tilskuddsordningene fondet forvalter og foretar tildeling av tilskudd på bakgrunn av de overordnede politiske mål for bevilgningen (St.prp. nr.1(2000-2001):kap.7).

Som det går fram av begge stortingsproposisjonene var formålet med den nye virksomheten å effektivisere og profesjonalisere tilskuddsforvaltningen gjennom mer effektiv ressursbruk. Det ble også spesifisert at filmfondet skulle styres av et profesjonelt styre, utnevnt av departementet, og at alle tildelinger skulle kunne begrunnes med måloppnåelse. Departementet viser et tydelig styringsbehov over filmforvaltningen, til tross for at St.prp.nr.1 sier at "Det opprettes en **selvstendig** virksomhet som skal forvalte samtlige statlige tilskuddsordninger til filmproduksjon" (St.prp. nr.1(2000-2001): kap.7; min utheving).

Over har jeg vist NPMs tilstedeværelse på filmområdet gjennom bruk av Hoods syv kriterier: Jeg har funnet klare tegn til NPM-styring gjennom en styringspraksis som helt klart ligner på privatstyring gjennom blant annet flere omorganiseringer, fokus på måloppnåelse, stramme budsjetter og krav til profesjonell styring. I neste del av kapittelet vil jeg bruke samme metode, men bevege meg ned til etatsnivå og se på NPMs tilstedeværelse også i Norsk filmfond.

Norsk filmfond

Da Norsk filmfond ble opprettet 1. juli 2001, var forhåndsstøtten (se kap.3, s. 30) til norsk filmproduksjon fortsatt begrenset til de to "klassiske" formene langfilm (spilletid mer enn 72

minutter) og kortfilm. All film som ble satt opp på kino, hadde i tillegg rett til billettstøtte i etterhånd (se kap.3, s. 31). Regelverket omfattet dermed fire ulike støtteordninger:

- Langfilm, prosjektutviklings- og produksjonsstøtte
- Kortfilm, prosjektutviklings-, produksjons- og lanserings-/kopistøtte
- Billettstøtte
- Samproduksjon (kun langfilm), produksjons- og billettstøtte (St.prp. nr. 1(1999-2000): Programkategori 08.30, kap.0334).

Fra dette utgangspunktet kom filmfondet snart til å bli tilført nye oppgaver, og søknadsmengden, både til de tradisjonelle og de nye tilskuddordningene, skulle komme til å stige raskt (NFF 2001-2008). Disse, og andre, forhold kom til å legge grunnlaget for etableringen av saksbehandlingssystemet Detektor (se kap.6).

Hands-on profesjonell styring

Da staben i Norsk filmfond samlet seg høsten 2001, etter at fondet formelt var blitt operativt 1. juli, var det en forsamling med blandet bakgrunn som møttes. Direktøren var rekruttert eksternt og kom fra stillingen som direktør på Henie-Onstad Kunstsenter. Fra Audiovisuelt Produksjonsfond (AV-fondet) kom direktøren, som gikk inn som produksjonssjef i filmfondet, samt en spillefilmkonsulent, en prosjektkoordinator og en assistent, pluss tre personer i administrative funksjoner. Ytterligere en spillefilmkonsulent og to kortfilmkonsulenter, samt en sekretær med oppgaver på kortfilm, policy- og statistikkrådgiveren og controlleren var overført fra Norsk filminstitutt. En rådgiver med oppgaver på produksjonssiden kom fra filmbransjen. I tillegg kom MEDIA-Desk'ens to medarbeidere, tidligere tilknyttet Norsk filminstitutt²⁵. En funksjon knyttet til lokalkringkasting ble overført til Medietilsynet, slik at staben totalt ved utgangen av 2001 bestod av 18 personer (NFF 2001:4ff).

Til tross for stabens ulike faglige bakgrunn, var det en samling folk med lang fartstid i filmbransjen som møttes. Direktøren var den eneste uten omfattende bakgrunn fra bransjen, men hadde allikevel en bred kulturell erfaring, samt en økonomiutdannelse som

²⁵ MEDIA Desk Norge er den nasjonale informasjons- og veiledningstjenesten for EUs MEDIA-program. Desk'en opererer som en uavhengig enhet og svarer formelt direkte overfor MEDIA-enheten i Generaldirektoratet for informasjonssamfunnet (DG Infosoc) i EU-Kommisjonen, og overfor KD, som betaler hver sin halvdel av Desk'ens budsjett. Rapporteringen til KD foregår i Norge via forvaltningsorganet som Desk'en er organisatorisk tilknyttet.

var særdeles relevant i forhold til filmfondets hovedoppgave som var tilskuddsforvaltning (NFF 2001:4ff).

Etter å ha sett på organiseringen av Norsk filmfond, vil jeg nå gå gjennom målene departementet satte og Norsk filmfond skulle arbeide mot.

Eksplisitte standarder og mål på ytelse

Som man ser fra forrige del av kapitlet, la departementet opp til en streng målstruktur for filmfondet. Målene var ufravikelige og la grunnlaget for organiseringen av fondet og satsningsområder for påfølgende år.

Resultatmål

Ettersom målstrukturen var så streng og kravene til rapportering så tydelig nedfelt, var det viktig å kunne vise departementet resultater i forhold til økning i saksmengde, antall tilskudd i forhold til søkere og lignende (NFF 2001:3).

Hvert halvår leverte filmfondet rapporter til departementet hvor de redegjorde for driften de siste seks månedene. I årsmeldingene rapporterte og gjorde fondet rede for driften det siste året. Årsmeldingene var bl.a. ment å dokumentere i hvilken grad målene fra tildelingsbrevene var oppnådd. Meldingen fungerte som filmfondets "selvangivelse" i forhold til oppdraget som fondet var gitt og de midlene det hadde fått tildelt (ibid). Årsmeldingene fungerte som det primære instrumentet for å måle fondets suksess. At det lønte seg å vise til suksess, viste seg å gi resultater. Tilskuddene ble økt, med hele 68,3 prosent fra 2000 til 2002, og ytterligere i årene som kom (NFFs årsmeldinger 2001-2007). Men samtidig ble også kravene større, slik man ser på endringene i målstrukturen (se vedlegg 3).

I filmfondets første årsmelding het det nesten øverst på første side:

Norsk filmfond skal bidra til å oppfylle hovedmålene for regjeringens kulturpolitikk på filmområdet. Disse hovedmålene var for 2001 definert som:

- Norsk kvalitetsfilm skal fremmes
- Norske filmproduksjoner skal nå et størst mulig publikum
- Kostnadseffektivitet og kontinuitet i de norske produksjonsmiljøene skal styrkes
- Den norske filmarven skal tas vare på (NFF 2001:3).

Målstrukturen fra 1993 var altså blitt stående grunnleggende uforandret til 2001²⁶ – og Norsk filmfond valgte å flagge dem høyt i sin første offisielle, offentlige rapport (NFF 2001). I statsbudsjettet for 2002 ble imidlertid målstrukturen vesentlig forenklet, til ett hovedmål og fem resultatmål – uten tilhørende resultatindikatorer:

Hovedmål:

Sikre et godt og mangfoldig norsk audiovisuelt tilbud

Resultatmål:

Oppnå bred publikumsoppslutning om norske audiovisuelle produksjoner

Ivareta ide-, talent- og kompetanseutvikling

Sikre barn og unge tilgang til audiovisuelle produksjoner

Sikre et profesjonelt og sterkt produksjonsmiljø og kostnadseffektive produksjoner

Bevare, formidle og profilere norske audiovisuelle produksjoner (St.prp. nr. 1(2000- 2001):3).

Enda en endring i målstrukturen kom i 2007 med betydelig mer kvantitative mål enn tidligere²⁷. De nye målene for filmsektoren så dermed slik ut:

Hovedmålet er et mangfold av film- og tv-produksjoner basert på norsk språk, kultur og samfunnsforhold, som er anerkjent for høy kvalitet, kunstnerisk dristighet og nyskapning, og som utfordrer og når et stort publikum i Norge og internasjonalt.

- Dette skal nås gjennom:

²⁶ Bak de nevnte hovedmålene lå det imidlertid en omfattende struktur av resultatmål og resultatindikatorer (se s. XX).

²⁷ Målene i "Veiviseren" skulle få liten praktisk betydning for Norsk filmfond, i og med at meldingen også betydde at filmfondet ble nedlagt fra 31. mars 2008. Den nye målstrukturen ble likevel tatt inn i tildelingsbrevet for 2008, siden oppgavene som målene gjaldt, skulle videreføres i Norsk filminstitutt.

Styrket produksjon

- gjennomsnittlig minst 25 langfilmer i året, av dette fem dokumentarer og fem barne- og ungdomsfilmer
- et sterkt produksjonsmiljø, med økt talentutvikling, profesjonalitet og kontinuitet i alle deler av produksjonen.
- en økonomisk solid bransje gjennom effektive og målrettede tilskuddsordninger, økte private investeringer og økte markedsinntekter

Solid publikumsoppslutning

- minst 3 mill. besøkende på norske filmer, tilsvarende 25 pst. av kinomarkedet
- 15 pst. norsk andel av dvd-markedet og klikkefilmmarkedet
- eksport av norsk film og tv-drama doblet innen 2010

Kvalitet og mangfold

- et mangfold i uttrykksform, produksjonskostnad og målgrupper basert på sterke filmmiljøer i alle deler av landet
- 40 pst. kvinner/menn i nøkkelposisjoner innen 2010
- norske kort- og langfilmer, dokumentarer og tv-drama skal konkurrere om viktige internasjonale priser

Filmkultur for alle

- sikre den norske filmarven og gjøre den tilgjengelig på alle plattformer
- et bredt filmtilbud i fjernsyn, biblioteker og digitale kinoer i hele landet
- en sterk posisjon blant barn og unge som filmpublikum og filmskaper, både i skole og fritid (St.mld. nr 22 (2006-2007):43-44)

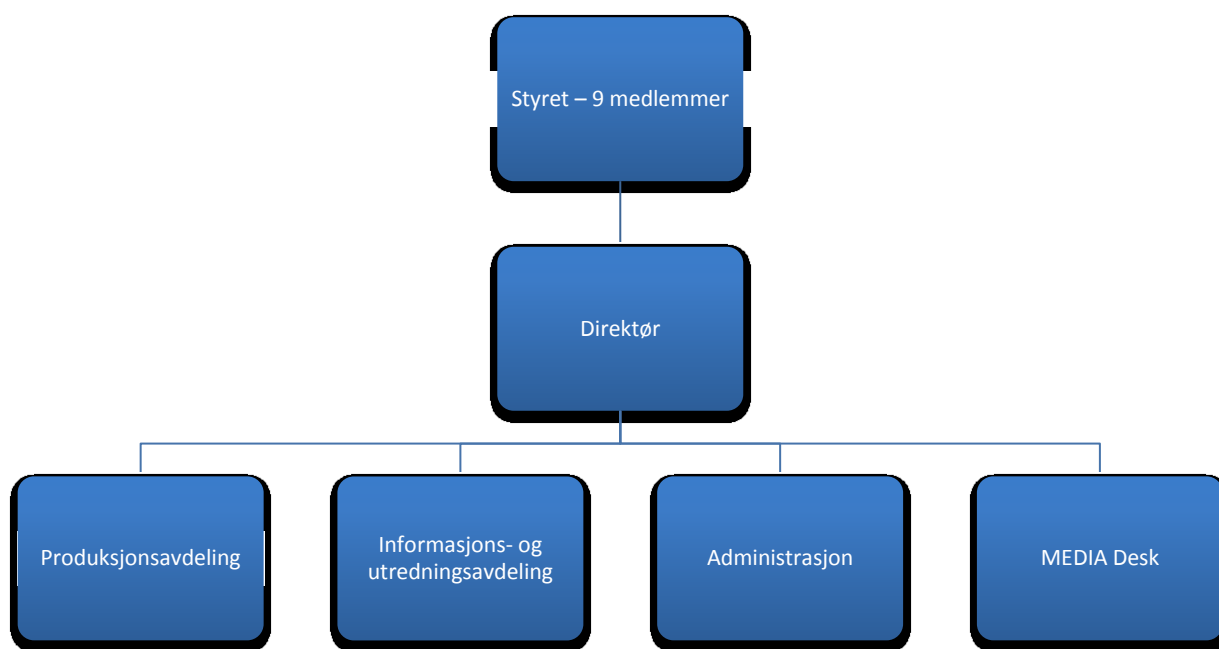
Oppsplitting og desentralisering

Hood hevder at et sentralt NPM-kriterium er desentralisering (Hood 1991:4). Underliggende etater står friere, men det blir stilt større krav til dem. En konsekvens blir at selv om etatene selv bestemmer hvordan de skal gå fram for å nå mål, blir det en sentralisering av kontrollen fra departementenes side gjennom klare, konsise mål og krav om rapportering (Christensen m.fl 2002: 100).

Denne fristillingen fra departementets side i forhold til hvordan etaten ville gå fram i forhold til å nå sine mål, viste seg klart i organisasjonskartene over Norsk filmfonds stab i løpet av dets levetid. Det ble fokusert på kostnadseffektivitet, men Norsk filmfond utvidet likevel sin stab i løpet av de syv årene det eksisterte (se vedlegg 2). Mens filmfondet i de første årene hadde vært organisert i en flat struktur, uten avdelingsinndeling eller faggrupper, kom ekspansjonen etter hvert til å medføre at direktørens kontrollspenn ble for stort, og det ble nødvendig å dele opp staben i avdelinger (NFFs årsmeldinger 2001-2004).

I 2005 fremsto filmfondet med tre avdelinger: Produksjonsavdelingen ble ledet av en produksjonssjef, administrasjonsavdeling av en økonomisjef, mens informasjons- og utredningsavdelingen rapporterte direkte til direktøren. Organisatorisk var fortsatt MEDIA-Desk'en også knyttet til fondet (NFF 2005:13ff).

Fig.3: Organisasjonskart, Norsk filmfond 2005



(Basert på NFF årsmelding 2005:14)

Endringene i organisasjonsstrukturen var i stor grad betinget av økningen i antall søknader og tilskuddsordninger, som førte med seg et økende behov for kompetente konsulenter og prosjektkoordinatorer som kunne behandle søknadene (intervju direktør NFF, 17.09.09).

Denne tendensen fortsatte gjennom hele fondets levetid: I 2008 hadde fondet 23 ansatte²⁸ fordelt på de fire avdelingene, og forvaltet nærmere 300 millioner kroner (NFFs årsmeldinger 2001-2007). Filmfondet gjennomgikk på mange måter en "NPM-forvandling" i løpet av de syv leveårene. De stillingskategoriene som økte i omfang var knyttet til økonomi, tilskuddsforvaltning og utredning, mens de administrative stillingene ble kuttet til et minimum. Målet var å ha kun det nødvendige antall ansatte med høyest mulig faglig kompetanse (intervju direktør NFF, 17.09.09). Utviklingen illustreres ved en oversikt over økningen av antall stillinger og funksjoner i Norsk filmfond (vedlegg 2).

Styringspraksis fra privat sektor

Som tidligere nevnt, var både oppretting av et profesjonelt styre, kompetansen hos de ansatte, samt den stramme målstyringen av støttefordelingen, faktorer med opphav i den private sektoren. NPM-kriteriet legger til grunn bruk av PR som middel for å "innhente støtte fra organisasjonens omgivelser og reflekterer et økt behov (og økte muligheter) for den enkelte organisasjon til å styrke sin egen posisjon og overlevelse" (Johnstad m.fl. 2003: kap. 4.2). At de ansatte i Norsk filmfond var til stede på samtlige filmfestivaler og filmpremierer, samt ansettelser av "kjendis-konsulenter" som Erlend Loe og Vera Michaelsen, var en måte for Norsk filmfond å reklamere for seg selv på. Det at det er produsenter, som er private næringsdrivende, som søker fondet om tilskuddsmidler, gjorde også at fondet på sin side måtte tilpasse sine rutiner og sin praksis til dem (intervju informasjonsansvarlig NFF, 12.06.09).

Budsjettdisiplin

I følge Hoods NPM-kriterier, var det nødvendig med en streng budsjettdisiplin. Norsk filmfond var intet unntak: De disponible midlene var delt i to; driftsmidler og fondsmidler, og i følge de ansatte i Norsk filmfond var det viktig at de aldri skulle blandes! Driftsmidlene, som skulle dekke daglig drift og lønninger, var til en viss grad forutsigbare, mens fondsmidlene, som var de som skulle dekke tilskuddene, var vanskeligere å budsjettere.

²⁸ Hvorav to i deltidsstillinger (adm.sekretær og informasjonsmedarbeider).

I intervjuer forteller de ansatte i Norsk filmfond at på grunn av direktørens økonomibakgrunn og tidligere erfaring som direktør av andre kulturinstitusjoner, visste han av erfaring at bransjen var uforutsigbar og holdt derfor alltid av noe midler til årsslutt for å få balanse i budsjettet. For eksempel visste man aldri på forhånd hvordan filmenes kinobesøk ville bli, så estimatene varierte veldig fra år til år. Noen år hadde man penger til overs, mens andre år hadde man underestimert besøkstallene grovt. I slike tilfeller var det veldig viktig å ha et stramt grep om fondets økonomi.

Oppsummering

En av de mest sentrale oppgavene til den statlige filmforvaltningen er tilskuddsforvaltning. Denne er delt opp i to hovedkategorier; forhåndsstøtten "produksjonsstøtte" og etterhåndsstøtten "billettstøtte". Støtteordningene var tidligere fordelt mellom ulike organer, men med opprettelsen av filmfondet i 2001 ble de samlet i ett organ. Fordi tilskuddsforvaltningen var Norsk filmfonds hovedoppgave, ble det også Detektors hovedoppgave.

Målet om å få en så effektiv tilskuddsforvaltning som mulig, og samtidig oppnå de beste resultatene, var uttrykk for en bevisst styrings fra departementets side. Man finner klare trekk fra NPM både på filmområdet og innad i Norsk filmfond.

For å understreke NPMs tilstedeværelse i den statlige filmforvaltningen, brukte jeg Hoods NPM-kriterier som utgangspunkt for både gjennomgangen av utviklingstrekkene innen tilskuddsforvaltningen og for Norsk filmfonds virke. Man ser NPMs tilstedeværelse tydelig i de mange omorganiseringene på filmområdet. Etater er blitt slått sammen og delt opp, og arbeidsoppgaver og årsverk er flyttet fram og tilbake mellom etatene. Norsk filmfond ble opprettet med bakgrunn i en slik reform i 2001, og bare syv år etter nedlagt på grunn av enda en ny omorganisering. Det er åpenbart at kravet om å effektivisere og profesjonalisere står i fokus hos kulturdepartementet som har iversatt omorganiseringene, og som styrer gjennom de årlige budsjettene og målsetningene for filmforvaltningen. De underliggende etatenes oppgave blir å tilpasse seg departementet så godt som mulig, og å vise til god måloppnåelse. Norsk filmfond utarbeidet derfor årlige rapporter som de overleverte til

departementet og disse la grunnlag for styringsdialogen om budsjett og mål mellom Norsk filmfond og departementet.

DETEKTOR

I de foregående kapitlene har jeg beskrevet teorien som ligger til grunn for oppgaven min gjennom å beskrive hva som forstås med begrepene e-forvaltning og NPM, og å vise NPMs tilstedeværelse på sektor- og etatsnivå. I dette kapitlet vil jeg se på NPMs tilstedeværelse på systemnivå. Systemet jeg vil se på er trinn-tre-systemet (etter tjenestetrappens standard) Detektor som blir brukt som arbeidsverktøy i etaten Norsk filmfond. Hva som ligger i et trinn-tre-system er beskrevet i kapittel 2.

Kapitlet er todelt: Den første delen vil beskrive Detektors oppbygning og funksjoner, med andre ord hva Detektor er. Den andre delen vil ta for seg prosessene bak implementeringen av Detektor.

Detektors oppbygning og implementeringsprosessen forklarer i stor grad hvorfor og hvordan man endte opp med den aktuelle utvikleren og det aktuelle systemet. Jeg anser det for å være viktig å forstå systemets funksjonalitet og prosessene bak før jeg går i dybden på systemet. I kapitlene som følger, vil jeg drøfte i detalj bakgrunnen og motivasjonen for implementeringen. Jeg vil der se på i hvilken grad NPM var en årsak til utviklingen og innføringen, eller om det var andre faktorer (rettslige eller organisatoriske) som var årsaken. Til slutt vil jeg vise hvordan systemet forandret arbeidshverdagen til de ansatte i filmfondet.

Systemet Detektor

Detektor er et elektronisk saksbehandlingssystem som først og fremst brukes i forbindelse med tilskuddsforvaltningen. Tilskuddsforvaltning var filmfondets hovedoppgave, så på mange måter var Detektor det viktigste arbeidsverktøyet de ansatte i Norsk filmfond hadde. Ettersom alle søknader og avgjørelser vedrørende tilsagn ligger samlet i systemet, ble Detektor brukt som verktøy for både de årlige rapportene til departementet, statistikk til internt bruk og til pressen og for å budsjettere og føre regnskap over fondsmidlene.

Systemet fungerer slik at søkeren selv fyller inn relevant informasjon og laster opp relevante vedlegg for behandling av søknaden. Søknadsskjemaet inneholder:

- 1) Inngangsside som sier noe om rekkefølgen av opplysninger som kreves i søknadsskjemaet, og hvilke dokumenter som må være utfylt/skrevet på forhånd (for eksempel manus, budsjett/kalkyler etc.). Ren tekstside.
- 2) Side med skjemafelt for kontaktinformasjon (produksjonsselskapets navn, adresse, telefon, organisasjonsnummer etc.), samt "dropdown"-meny hvor søker skal velge den aktuelle støtteordningen.
- 3) Side med skjemafelt for å fylle inn følgende informasjon:
 - tittel på produksjon
 - relevante stabsfunksjoner (produsent, manus, regi etc.)
 - antatt premieredato
 - totalbudsjett
 - navn på registrert eller statsautorisert revisor og regnskapsfører
 - søknadssum
 - "dropdown"-meny med ønsket konsulent/saksbehandler
- 4) Side med funksjon for å laste opp relevante skjema og dokumenter, som manuskript, kalkyle, produksjonsplan, markedsstrategi, finansieringsplan, likviditetsplan etc.
- 5) Side som oppsummerer innholdet i søknaden og har en "send"-funksjon.

Figur 4: Søknadsskjemaet på Norsk filmfonds nettsider

Hjem Norsk filmfond Tilskuddsordninger Aktuelt Fakta Tildelinger Søk Kor

Dokumentarfilm Dramaserier Interaktive produksjoner Kortfilm Langfilm Markedsvurdering Produsentstøtte Samprod

Søknader til Norsk filmfond

Søknader til Norsk filmfond skal leveres digitalt via søknadsskjema på våre nettsider. Velg tilskuddsordning ved å klikke på pila til høyre i rullegardinmenyen nedenfor. Før søknadsskjemaet fylles ut må alle dokumenter som skal lastes opp være klare. Informasjon om søknadsprosedyren og krav til søknaden for de ulike tilskuddsordningene, finner du under seksjonen **Tilskuddsordninger** på våre nettsider. Les også informasjon om ulike felt i søknadsskjemaet i høyremargen på skjemaet.

Se **her** for en oversikt over hvilke tilskuddsordninger som har faste søknadsfrister.

Vi henstiller spesielt om at søknadsdokumentene leveres samlet, og felt merket stjerne* i søknaden må fylles ut. Formålene med dette er å skape like vilkår for alle søkere og redusere behandlingstiden.

Informasjon som fylles inn i søknadsskjemaet lagres midlertidig når du klikker deg til neste trinn. Hvis søknadsskjemaet ikke er i bruk på tre timer, vil du automatisk bli logget ut og informasjonen slettes. Når du klikker "Send" blir informasjonen permanent lagret hos Norsk filmfond, og en bekreftelse om at søknaden er mottatt med en oppsummering av innholdet i søknaden blir sendt til den som står oppført som "Kontaktperson 1" i søknaden.

[Les mer](#)

Velg tilskuddsordning

Klikk på pila til høyre

Til trinn 1/5

Den innsendte søknaden legger seg i en innboks for "ubehandlede søknader", hvor den ligger fram til den blir arkivert. Se neste figur:

Figur 5: Forsiden på søknaden før arkivering

Ubehandelte søknader | **Prosjekt** | Adresseregister | Forfallsliste | Saksjoner | Motkravsliste | Logg ut | Avslutt

Velg tilskuddsordning: Konsulent:

Tittel	Levert	Tilskuddsordning	Konsulent	Søkt for	Produksjonsselskap
- Test	11.10.2007 15:15	Langfilm, utvikling inntil NOK100.000	Vera Micaelsen	Nei	Maria Aas

Kontaktinformasjon

Organisasjonsnr: 090909090 Postadresse: Post: Poststed: Asker Land: Norge

Kontaktperson: Maria Aas Mobil: E-postadresse: maria@filmfondet.no

Prosjektinformasjon

DocuLivrnr: Koordinator: Send til koordinator: ☒ Ja ☐ Nei Søkt for: ☐ Ja ☒ Nei

Totalbudsjett: Søknadsbeløp:

Språk: Norsk **Sjanger**: Fiksjon **Antatt dato for levering**: 11.10.2007

Kommentar til søknaden: Test - til bruk av utarbeidelse av manual **Kort beskrivelse av produksjonen**: Dette er kun en test - til bruk ved utarbeidelse av manual

Stabsfunksjoner

Produsent(er): Maria Aas Samprodusent(er): Regisser(er): Maria Aas Manusforfatter(e): Maria Aas Skuespiller(e):

Vedlegg

Dokumentasjon av rettigheter: Ferdig utarbeidet manuskript Mål og framdriftsplan for prosjektutviklingen Kalkyle for prosjektet utarbeidet på godkjent skjema, med markedspriser lagt til grunn for beregningen

Mangler

[Saksang - Søknader i Detektor.doc](#)
[Saksang - Søknader i Detektor.doc](#)
[Saksang - Søknader i Detektor.doc](#)

Etter at søknaden er levert, sendes en bekreftelsesmail til den som har sendt inn søknaden. Etter at søknaden er arkivert med riktig saksnummer og saksbehandler, blir det sendt en mail med vedlegg og informasjon til en egen mailinnboks. Søknaden blir deretter lagret i Doculive²⁹ via Outlook. Detektor og Doculive er ikke integrert opp mot hverandre. Man fant derfor ut at den enkleste løsningen ville være en integrasjon med mailsystemet Outlook.

Detektor er bygget opp på den måten at man arkiverer hver søknad med et korresponderende saksnummer i arkivsystemet Doculive. Prosjektet vil hele tiden følge dette saksnummeret selv om det skulle skifte navn, konsulent, koordinator eller lignende.

²⁹ Doculive er et system levert av Software Innovation. Filmfondet benyttet seg av Doculives arkivmodul. Denne var en av få løsninger som var godkjent ihht. Noark-standarden i 2003 da filmfondet innførte elektronisk arkiv.

Figur 6: Forsiden på søknaden før saksbehandling

Saksnr.

Prosjektinformasjon

Tittel	Produksjonsselskap	Kontaktperson	Org.nummer	Koordinator	Konsulent
200600306	Maria Aas	Maria Aas	090909090	Anne Frilseth	Vera Micaelsen
Test	Askerjordet 4 1383 Asker	41450199 E-postadresse			

Saksbehandling

Langfilm-utv - intill

Oversikt Finansiering Lag rater Behandle rater Dokumenter Lag offisielle dokumenter Interne vurderinger Legg til sanksjon

Saksinformasjon	Lvert	Koordinator	Konsulent	Behandles av konsulent	Rediger Lagre
Kontaktpersoner	11.10.2007 15:15	Anne Frilseth	Vera Micaelsen	Nei	Skriv ut
Stabsfunksjoner	Tittel	Produsent	Regissør	Manusforfatter	
Søknadsstatus	Test	Maria Aas	Maria Aas	Maria Aas	
Tidligere tittel på prosjektet		Er prosjektet et originalverk		DocuLivenr	
		Nei		200600306	
Søkt beløp		Totalbudsjett	Søkt før	Tidligere tilskudd	
10 000		10 000	Nei	Nei	
Språk		Sjanger	Dato for levering	Prod. for barn og unge	
Norsk		Fiksjon	11.10.2007	Nei	
Status		Vedtaksdato	Kontonummer		
I behandling					
Kommentar		Beskrivelse			
Test - til bruk av utarbeidelse av manual		Dette er kun en test - til bruk ved utarbeidelse av manual			
Vedlegg					
Dokumentasjon av rettigheter			Mangler		
Ferdig utarbeidet manuskript			Saksgang - Søknader i Detektor.doc		
Mål og framdriftsplan for prosjektutviklingen			Saksgang - Søknader i Detektor.doc		
Kalkyle for prosjektet utarbeidet på godkjent skjema, med markedspriser lagt til grunn for beregningen			Saksgang - Søknader i Detektor.doc		
Andre eventuelle vedlegg			Mangler		

Saksgangen i Detektor

Systemet er bygd opp etter de hierarkiske saksbehandlingsrutinene filmfondet hadde utviklet: Administrasjonen er ansvarlig for å registrere og lagre søknadene først. Deretter blir søknadene sendt til en koordinator, som sjekker at alt det formelle er i orden, før søknaden blir sendt til en konsulent for kunstnerisk vurdering. Saksgangen videre varierer noe fra tilskuddsordning til tilskuddsordning, og også etter størrelse på tilskuddet.

En typisk saksgang vil være:

- Administrasjon arkiverer søknaden med riktig saksnummer (korresponderer med saksnummer i Doculive) og ekspederer den til koordinator.

- Koordinator sjekker alle formaliteter: at søknaden er riktig utfylt, at selskapet faktisk er registrert i Brønnøysundregisteret som et produksjonsselskap, osv.
- Konsulent leser manus og kommer med tilbakemeldinger på om prosjektet skal få tilskudd eller ikke (det "kunstneriske kriteriet" i vurderingen av søknaden).
- Koordinator kommer med en anbefaling om prosjektet skal få tilskudd eller ikke, basert på en vurdering av de "produksjonsmessige, økonomiske, tekniske og markedsmessige" kriteriene (såkalt internvurdering).
- Konsulenten presenterer prosjektet for direktøren³⁰, eventuelt presenterer konsulenten prosjektet for styret, som godkjenner eller avviser³¹ tilskuddet.

Figur 7: Internvurderingssiden

Prosjektinformasjon					
Tittel	Produksjonsselskap	Kontaktperson	Org.nummer	Koordinator	Konsulent
200600306	Maria Aas	Maria Aas	090909090	Anne Frilseth	Vera Micaelsen
- Test	Askerjordet 4 1363 Asker	41450199 E-postadresse			

Saksbehandling

Langfilm-utv - inntil

Oversikt Finansiering Lag rater Behandle rater Dokumenter Lag offisielle dokumenter **Interne vurderinger** Legg til sanksjon

Intern vurdering

Første vurdering

Går videre etter første vurdering: Ja

Opprett dokument

Vurdering	Skapad av	Certifierad
-----------	-----------	-------------

³⁰ Alle innstillinger om tilskudd under 800.000 kr kan godkjennes av direktøren. Alle innstillinger om tilskudd over 800.000 kr må behandles av styret

³¹ I praksis er konsulentens innstilling endelig. Dersom styret skulle motsette seg konsulentens kunstneriske vurdering, har de i praksis stilt mistillit til hele systemet med filmkonsulenter.

Etter at søknaden er behandlet, blir den enten avslått eller innstilt til tilskudd. Søknaden må til slutt bli godkjent av direktør/styre. Deretter oppretter koordinatoren enten et avslagsbrev eller en såkalt tilskuddskontrakt. Dette gjøres direkte i Detektor. Relevant informasjon om prosjektet, produsenten og produksjonsselskapet genereres direkte fra søknaden.

Figur 8: Side for å generere tilskuddskontrakter og avslagsbrev

Ubehandlede søknader | **Prosjekt** | Adresseregister | Forfallsliste | Sanksjoner | Motkravliste | Logg ut | Avslutt

Prosjektinformasjon

Tittel	Produksjonsselskap	Kontaktperson	Org.nummer	Koordinator	Konsulent
200600306	Maria Aas	Maria Aas	090909090	Anne Frilseth	Vera Micælsen
Test	Askerjordet 4 1383 Asker	41450199 E-postadresse			

Saksbehandling

Lagfilm - utv - intill

Avslagsbrev

Tilskuddskontrakt

Lag tilskuddskontrakt

Vedtaksdato: 14.12.2009

Produksjon for barn og unge:

Opprett dokument

Dokumentnavn	Opprettet av	Sertifisert	Sendt
--------------	--------------	-------------	-------

Detektor bygger på en åpen løsning. Det betyr at man må ha et brukernavn og passord, men etter å ha logget seg på med brukernavn og passord, har man full tilgang til alle saker og dokumenter i systemet. Hver saksbehandler har sin "to do"-oversikt med søknader de står som ansvarlig for, men andre kan også gå inn på din forfallsliste og arbeide.

Figur 9: Saksbehandlerens forfallsliste

Ansvarlig person

Hva som skal gjøres

Søknadstype (tilskuddsordning)

Velg status:

Velg ansatt:

Tittel	Tilskuddsordning	Forfall	Sendt	Avsender	Forfallsdato	Status
09/00991 Velocidade on-line	Interaktive produksjoner - utvikling	Sertifisere dokument Tilskuddskontrakt.doc	18.11.2009	Kaja Hensch Dyrli	20.11.2009	<input checked="" type="checkbox"/> Slett
08/01055 Berntatt	Langfilm, utvikling over NOK100.000	SKRIV INTERN VURDERING	18.11.2009	Vera Micaelsen	20.11.2009	<input checked="" type="checkbox"/> Slett
09/01178 NEMI	Langfilm, utvikling inntil NOK100.000	SKRIV TILSKUDDSKONTRAKT	30.11.2009	Kaja Hensch Dyrli	02.12.2009	<input checked="" type="checkbox"/> Slett
09/00481 Linda skal dø	Dramaserier - utvikling	Sertifisere dokument Tilskuddskontrakt.doc	01.12.2009	Kaja Hensch Dyrli	03.12.2009	<input checked="" type="checkbox"/> Slett
08/00452 Sommerleker	Langfilm, utvikling inntil NOK100.000	NY SØKNAD - SEND TIL KONSULENT	09.12.2009	Maria Rolag Aas	16.12.2009	<input checked="" type="checkbox"/> Slett
09/00516 GEEKINGEN (tidl.)	Langfilm, utvikling over NOK100.000	NY SØKNAD - SEND TIL KONSULENT	09.12.2009	Maria Rolag Aas	16.12.2009	<input checked="" type="checkbox"/> Slett
08/01453 TUMBATUSHI	Langfilm, utvikling over NOK100.000	NY SØKNAD - SEND TIL KONSULENT	09.12.2009	Maria Rolag Aas	16.12.2009	<input checked="" type="checkbox"/> Slett

Hittil i kapittelet har jeg vist Detektors funksjoner. I delen som følger, vil jeg forklare prosessene bak utviklingen og implementeringen av Detektor.

Proessen bak Detektor – utvikling i tid

Behov for effektivisering og modernisering

På grunn av den store pågangen av søkere og økningen i saksmengde, ble behovet for bedre saksbehandlingsrutiner stadig mer synlig. I 2002 bestemte derfor ledelsen i filmfondet seg for å legge ut på anbud en todelt nettbasert søknadsløsning bestående av informerende nettsider på den ene siden og det elektroniske søknadssystemet Detektor på den andre.

Anbudet ble lagt ut på den offentlige anbudsdatabasen Doffin³² i 2004 (intervju informasjonsansvarlig NFF, 12.06.09).

Søknadsskjema på nett

Fondet ønsket et webbasert søknadsskjema for de ulike støtteordningene. Ved at søkeren selv fylte inn relevant informasjon, og ved at man ikke fikk levert søknaden uten at alle informasjonsfelt og alle vedlegg var fylt ut, ble Norsk filmfonds ansatte spart for mye jobb. De slapp å skanne alle vedlegg, og slapp å veilede søkerne i forhold til krav til søknaden i samme grad som før. Når søknadene var sendt inn, la de seg i en database, og deretter kunne de bli gjenstand for saksbehandling og statistikkutarbeidelse (intervju informasjonsansvarlig NFF, 12.06.09).

Databaseløsning for saksbehandling og statistikk

Per 2002 hadde filmfondet en databaseløsning for behandling av søknader programmert i MS Office med bruk av MS Access database. Databasen var todelt med en felles datadel på en tjenermaskin (back-end) og en programdel på hver brukers datamaskin (front-end). Verktøyet var programmert i åpen kode (MS Visual Basic). Verktøyet samlet nøkkelinformasjon som;

- navn og kontaktinformasjon for nøkkelpersoner og selskaper i filmprosjektet
- filmens tittel og hovedspesifikasjoner (spilletid, genre, format etc.)
- filmprosjektets nøkkeltider (dato for opptaksstart, premiere etc.)
- filmprosjektets budsjettbeløp
- filmprosjektets finansiering (filmfondet og eksterne kilder)
- filmfondets innstillinger vedr. økonomisk støtte og garantier
- tilbakebetaling og billettstøtte

Verktøyet hadde også beregningsfunksjoner for

- 1) differanser mellom plan og bekreftet finansieringsbeløp
- 2) tilbakebetaling

³² Les mer om Doffin i juridisk del i kap. 7

3) billettstøtte

Verktøyet kunne også produsere utkast til innstillingsbrev og tildelingsbrev i form av MS Word dokumenter, og det kunne koble seg automatisk til kontakter i MS Outlook for noen datafelt med nøkkelpersoner (ansvarlig regissør, forfatter). Verktøyet hadde et antall formaterte rapporter for utskrift på papir og hadde oppslagsfunksjoner per filmprosjekt tilgjengelig over intranett (hentet fra kravspesifikasjon lagt ut på Doffin). Dette verktøyet fungerte imidlertid ikke som ønsket, og fondet vurderte å anskaffe et nytt tilsvarende verktøy (intervju informasjonsansvarlig NFF, 12.06.09).

Valg av utvikler

Informasjonsansvarlig i filmfondet fortalte i intervju med henne (12.06.09) at fondet hadde møter med Software Innovation (SI) for å høre om de kunne tilpasse den eksisterende saksbehandlingsmodulen til filmfondets ønsker og behov. SI vurderte det imidlertid slik at Doculive ikke ville kunne tilpasses i tilfredsstillende grad. I stedet oppfordret SI filmfondet til å forhøre seg med andre leverandører av saksbehandlingssystemer ettersom filmfondet var en så liten virksomhet og ettersom oppgavene var så spesialiserte. Filmfondet fulgte SIs råd og sendte ut nettsidene med søknadsskjemaet og databaseløsningen på anbud (intervju informasjonsansvarlig NFF, 12.06.09).

Etter en gjennomgang av de fem innkomne tilbudene, sto man igjen med to aktuelle kandidater: ett basert på hyllevare, ett skreddersydd system. To eksterne IT-konsulenter ble bedt om å gå igjennom tilbudene, men uttrykte ingen preferanser i forhold til de to systemene. Ledelsen i filmfondet valgte til slutt den skreddersydde løsningen. Beslutningen hvilte dels på en oppfatning om at en liten og høyt spesialisert virksomhet som filmfondet neppe ville få alle sine behov dekket av en hyllevare. Avgjørelsen var imidlertid basert på at det skreddersydde systemet skulle leveres som en open-source-løsning der grundig dokumentasjon av systemarkitekter og programmeringsløsninger sikret at andre utviklere eventuelt senere kunne bygge videre på systemet (intervju informasjonsansvarlig NFF, 12.06.09).

Det skreddersydde systemet ble levert av det lille svenske utviklingsselskapet Rflx (nå Noicy Cricket). Norsk filmfonds informasjonsansvarlig la i intervju vekt på at:

I utviklingsprosessen prøvde man å hente det beste fra alles arbeidsrutiner og diskuterte. Det ble avholdt en rekke møter mellom saksbehandlere, ledelse og utviklere (intervju informasjonsansvarlig NFF, 12.06.09)

I desember 2004 leverte Rflx en beta-versjon av det nye saksbehandlingssystemet Detektor.

E-signatur

Filmfondets ønske om en hel-automatisk saksbehandling ble i stor grad gjennomført ved at søknadene kom inn elektronisk, og ved at all intern saksbehandling ble gjennomført i Detektor. For å kunne ha en slik fullstendig elektronisk saksbehandling, må man også ha en e-signaturløsning. Dette er viktig for å kunne forsikre seg om at det er riktig person som har undertegnet dokumentasjonen. Fondet var tidlig ute med å ønske seg en slik løsning, og gikk til Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) i håp om veiledning (intervju informasjonsansvarlig NFF, 12.06.09). I FAD var det lite hjelp å få, så man fikk ikke til en godkjent e-signatur løsning før et stykke ute i implementeringsprosessen. Det som verre var, var at løsningen aldri ble godkjent for bruk i Detektor. Dette har ført til at man til dags dato må printe ut og signere alle offisielle brev (avslagsbrev og tilskuddskontrakter) manuelt (ibid).

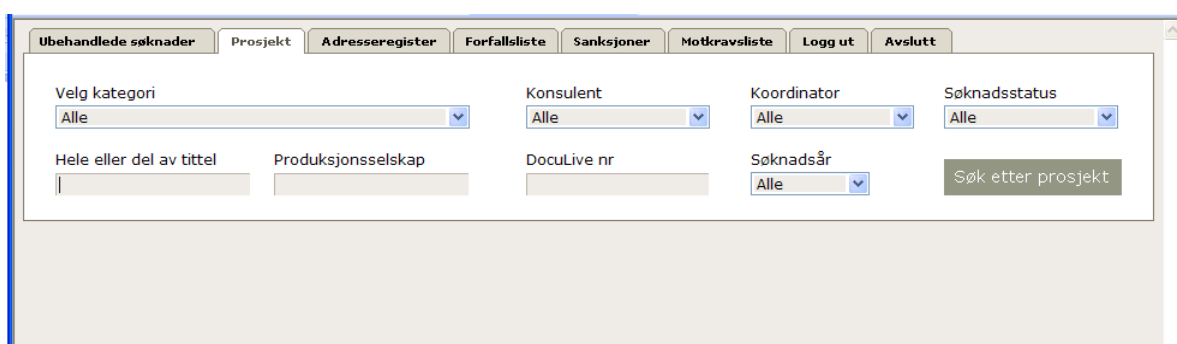
Detektors mange funksjoner

Da man startet utviklingen av Detektor, var det ment å skulle være et hjelpemiddel for hele organisasjonen og ikke bare et verktøy i selve beslutningsfasen vedrørende tilskudd til filmprosjekter. Man ønsket et system som kunne fungere som et statistikkssystem hvor man kunne hente ut rapporter automatisk, og et økonomisystem hvor man kunne foreta utbetalinger direkte. Konseptet for en slik videreutvikling av Detektor var under forberedelse. Videre arbeid med systemet ble imidlertid satt på hold da det i 2005, i forbindelse med en rapport utarbeidet av konsulentselskapet Rambøll om en mer effektiv filmforvaltning³³, ble klart at man muligens sto overfor enda en reform av filmområdet ved

³³ KKD betilte i 2006 en rapport fra rådgiverselskapet Rambøll hvor man ba om en kartlegging av den norske filmbransjen og forslag til endringer og utbedringer for å oppnå en mer effektiv filmforvaltning. Rambøll foreslo

en sammenslåing av de da tre eksisterende instansene. Det ble sett på som uhensiktsmessig å bruke betydelige budsjettmidler på å videreutvikle et system som man ikke visste framtiden til. Visse utbedringer ble gjort, for eksempel fikk man flere søkemuligheter, noe som forenklet statistikkarbeid en del. Likevel måtte man fortsatt telle manuelt for å få tall på bl.a. geografisk spredning og kjønnsfordeling på søkerne. Dette var parametre som KD etter hvert hadde begynt å ønske rapportert som en oppfølging av ulike politiske vedtak (intervjuer NFFs ansatte).

Figur 10: Søkemuligheter i Detektor etter utbedringene



The screenshot shows a web application interface for searching projects. At the top, there is a navigation bar with tabs: 'Ubehandlete søknader', 'Prosjekt', 'Adresseregister', 'Forfallsliste', 'Sanksjoner', 'Motkravliste', 'Logg ut', and 'Avslutt'. Below this, there is a search form with several filters: 'Velg kategori' (set to 'Alle'), 'Konsulent' (set to 'Alle'), 'Koordinator' (set to 'Alle'), and 'Søknadsstatus' (set to 'Alle'). There are also input fields for 'Hele eller del av tittel', 'Produksjonsselskap', and 'DocuLive nr'. A 'Søknadsår' dropdown is set to 'Alle'. A 'Søk etter prosjekt' button is located on the right side of the form.

Oppsummering

I dette kapittelet har jeg studert Detektors funksjoner og beskrevet prosessene bak utviklingen og implementeringen. Detektor ble utviklet som et svar på ønsket om å lette arbeidet med både rapporteringen til departementet og selve saksbehandlingen i tilskuddsforvaltningen, som var Norsk filmfonds hovedoppgave. Detektor kan derfor sees på som et viktig verktøy for å effektivisere og fornye forvaltningen av norsk filmstøtte. Detektor kunne imidlertid blitt et enda viktigere verktøy for filmfondets ansatte, hadde det ikke vært for at man satte en stopp for utviklingen etter at det ble kjent at man sto overfor en mulig ny filmreform. Man ønsket derfor ikke å bruke ekstra midler på et system med en ukjent framtid.

I kapitlene som følger vil jeg gi et mer detaljert bilde av systemet og prosessene bak. Jeg vil i disse kapitlene se på hva som lå bak og påvirket beslutningen om å innføre Detektor; i

blant annet å legge ned etterhåndsstøtten til filmproduksjon, og bare konsentrere seg om produksjonsstøtte (St.meld. nr 22 (2006-2007): 69).

hvilken grad NPM eller rettslige eller organisatoriske faktorer var motivasjonen bak implementeringen.

NPM SOM ÅRSAK TIL UTVIKLINGEN AV DETEKTOR?

Jeg har allerede påvist klare preg av New Public Management på det norske filmområdet og i etaten Norsk filmfond (se kapittel 3). I dette kapittelet så nå vil jeg se om NPM har hatt den samme påvirkningen på systemnivå. Det var viktig å påvise NPMs tilstedeværelse på område- og etatsnivå for å se om det var noe poeng i å undersøke NPMs påvirkning på IKT-systemet Detektor.

Det er gjennom målstrukturene at kulturdepartementet peker ut retningen for filmpolitikken, og det er gjennom å henvise til resultater oppnådd i forhold til disse målene at forvaltningsorganet Norsk filmfond har rapportert tilbake til sitt fagdepartement. Er det faktisk slik at man kan si at NPM-doktrinene også hadde påvirkning i forhold til utviklingen av Detektor? Jeg skal i det følgende undersøke om så er tilfelle. Jeg vil se på sammenhengene mellom IKT-system og NPM ved å sammenholde Detektor med bl.a. hovedmålene for norsk filmpolitikk, rapporteringskrav og – rutiner mellom filmfondet og kulturdepartementet, budsjettprosesser og elementer i utviklingen av saksbehandlingssystemet selv. Informasjon som kom fram under intervjuer jeg avholdt med representanter fra kulturdepartementet og filmfondets ledelse, vil danne utgangspunktet for drøftingen og dermed også strukturen for kapittelet. Avslutningsvis vil jeg diskutere hvilken betydning IKT-politikken og FAD spilte i forhold til utviklingen av Detektor. Disponeringen vil dermed bli som følger:

- Målstruktur – forholdet mellom målsetningen for filmforvaltningen og støtteordningene de forvalter, utviklingen i tid.
- Rapportering – i forhold til de fastsatte målene fra den politiske ledelsen.
- Resultatoppnåelse og budsjett – hvordan rapportene filmfondet leverte til politisk ledelse påvirket de årlige bevilgningene.
- IKT-satsninger og bevilgninger – KKDs og filmfondets innstilling til IKT-satsninger.
- KKDs forhold til FAD – KKDs syn på IKT-politikken i sentralforvaltningen og deres rolle i forhold til FADs overordnede IKT-ansvar.

Målstrukturer

Statens mål for støtte til norsk filmproduksjon har forblitt bemerkelsesverdig stabile gjennom perioden fra 1946 til i 2007, men med to gjennomganger av støtteordningene og det politiske grunnlaget for dem, i 1993 og 2001/02, ble nye mål føyd til listen, i tråd med nye politiske prioriteringer. Men samtidig forble de opprinnelige målene i stor grad beholdt uendret (se kapittel 3).

I 2007 kom stortingsmeldingen "Veiviseren", og da ble målene for filmområdet sterkt endret. Målene hadde samme formål som tidligere, men gikk fra å være veldig kvalitative til å bli veldig konkrete³⁴.

Den sentrale vendingen i perioden fra 1968 til i dag ligger altså ikke i målene som sådanne, men i at de filmpolitiske målene er tatt i systematisk bruk som styringsverktøy i forvaltningen. Denne endringen inntrådte først med at kulturdepartementet fra 2000 krevde rapportering for "hele filmsektoren".

I mitt intervju med KKD understreker embetsverkets representanter nettopp forbindelsen mellom det politiske nivået og etatsnivået mht. målstyring i filmsektoren:

Det er politikerne som setter fokus og målene, og man har [dessuten] hatt en innføring gjennom hele 90-tallet av mål- og resultatstyring i offentlig sektor. Hvordan målene [konkret] er utformet, er resultat av en blanding av departementets tekstutkast og den sittende [politiske] ledelsens formuleringer. Det er det som er grunnen til skiftningen mellom kvalitative og kvantitative mål (intervju KKD, 29.04.09).

Samtidig påpeker departementsrepresentantene de overordnede målenes betydning som markører for politisk vilje og ambisjoner:

Nå [2009] er det stort fokus på kultur. For å oppnå resultater er nok [statsråd Trond] Giske opptatt av å sette så spesifikke mål som mulig (intervju KKD, 29.04.09).

³⁴ Med "Veiviseren" ble målene for filmområdet sterkt endret. Målene var veldig konkrete med målsetning om blant annet 40% kvinneandel, 3 millioner besøkende (25% markedsandel på kino), 25 langfilmer i året hvorav 5 dokumentarfilmer og 5 barnefilmer osv.

Store ambisjoner og det statsråd Giske har kalt ”store og hårete [kvantitative] mål” (Avisenes nyhetsbyrå 2008) hos politikerne, må imidlertid omsettes i praktisk handling på etatsnivå.

Det er derfor ikke overraskende at da Norsk filmfond innførte Detektor som saksbehandlingssystem i tilskuddsforvaltningen, ble systemet bevisst bygd på de samme målene som for filmforvaltningen forøvrig. Blant annet var kostnadseffektivitet, fremming av kontinuitet og kvalitet, demografisk spredning og kjønnsbalanse blant de tingene fondet ønsket å få en bedre oversikt over da de bestemte seg for å utvikle Detektor (intervju direktør NFF, 17.09.09). NPM-karakteristika som hands-on styring gjennom en bevisst, målrettet leder og innføring av eksplisitte mål på ytelse, føres dermed direkte ned fra det overordnede målnivået fastsatt av kulturdepartementet til Norsk filmfonds arbeidsrutiner.

Utvidet rapportering

Med målstyring følger rapporteringskrav. Etter filmreform 2001 overtok Norsk filmfond i stor grad ansvaret etter Norsk filminstitutt om å rapportere for filmsektoren i sin helhet.

Departementet stilte i tillegg nye krav om rapportering i forhold til utviklingstrekk i bransjen: fordeling av søknader og tildelinger etter kjønn og geografisk lokalisering, budsjettfaktorer (hvor mye filmer kostet, egenandel osv.) og talentutvikling (særlig av regissører og manusforfattere). I intervju kulturdepartementet, understreker representantene fra kulturdepartementet at metodene for registrering av slike data, og formen de ble rapportert i, er gjenstand for dialog og samarbeid:

Underliggende etater må rapportere, og det er hovedpunktet for etatsstyringen. Formålet er [at forvaltningsorganene skal ha] fokus på de målene de skal oppnå. Det er i stor grad en dialog mellom departement og forvaltningsorgan om dette, også om målformuleringer (intervju KKD, 29.04.09).

Påstanden om at målformuleringer er et forhandlingstema kan synes oppsiktsvekkende ved at den prinsipielt står i strid med NPM-tankens om at mål fastlegges på overordnet, politisk nivå. Hvordan etatene velger ut og organiserer innsamlingen av data blir da også opp til etaten selv:

Det er ingen formelle krav til rapporteringen. Hvordan man finner dataene som skal rapporteres, er helt opp til virksomheten selv, om man teller manuelt eller legger inn på data er det samme, men det skal gjøres mest mulig effektivt. Det må være holdbart, måten de finner resultatene på, og vi diskuterer det jo, men

det er ikke slik at man sier at nå må dere kjøpe en ny database eller utvikle et analyseverktøy (intervju KKD, 29.04.09).

Bak departementets vektlegging av at etatene ikke skal detaljstyres, kan man imidlertid samtidig se oppsplitting i praksis: Autonome forvaltningsorganer³⁵ stilles fritt til å innrette seg mest mulig hensiktsmessig, så lenge de leverer resultater som er i samsvar med de overordnede målene, og med de indikatorene på suksess, resultat og ytelse som er relevante å avlede fra hovedmålene. Men en balanse mellom styring og delegering kan være vanskelig å finne. Kapasitetsproblemene i departementet tilsier at de ikke kan følge opp etater som viser til god måloppnåelse særlig godt, men samtidig ønsker de å passe på at etaten driver mest mulig kostnadseffektivt. Departementet må i slike situasjoner delegerer det som delegeres kan, og la de underliggende etatene styre mer fritt (Christensen m.fl. 2002: 105ff). Om departementet, i dette tilfellet, var underbemannet eller var fornøyd med Norsk filmfonds måloppnåelse, er usikkert, men Norsk filmfond fikk uansett stå fritt mht hvilke hjelpemidler de ønsket å benytte for å dokumentere resultatene. I Norsk filmfonds tilfelle skulle det sentrale hjelpemidlet bli saksbehandlingssystemet Detektor.

Filmfondets direktør har en høyst pragmatisk analyse av situasjonen: Jo mer filmfondet kunne komme departementet i forkjøpet og innta en proaktiv posisjon, jo bedre:

[Embetsverket i] departementet er overarbeidet, og de sliter i et sjikt mellom politisk ledelse og organisasjoner utenfor. De er presset på kapasitet og kompetanse, og jo flere oppgaver de kan sette ut, jo bedre. Alt som fungerer og som de kan sette over på andre, er en lettelse, for de har nok problemer å ta seg av på andre områder. Vi ønsket i og for seg at de skulle være mer med, men jo mer vi kunne avlaste og jo mer vi kunne lette de store bunkene på skrivebordet, jo mer fornøyde var de [i departementet] (intervju direktør NFF, 17.09.09).

Dersom direktørens situasjonsbeskrivelse er korrekt, vitner den om at i hvert fall deler av delegeringsprosessen fra departement til etat ikke primært er styrt av bevisst vilje til eller ønske om å sette forvaltningsoppgaver ut av departementet, men snarere kan ha sitt utspring i ressurs- og kapasitetsproblemer i sentraladministrasjonen som gjør slik delegering nødvendig. For å sette det litt på spissen, virker det som om departementet lar de "vellykkede" etatene styre mer eller mindre selv, for å slippe merarbeid, så lenge de kan vise

³⁵ I kommunal organisasjonsterminologi etter hvert kjent som "resultatenheter".

til gode resultater på sitt fagområde. Kapasitetsproblemer kan dermed også synes å ha hatt en innvirkning på styringen.

Forholdet mellom resultatoppnåelse og budsjett

Kulturdepartementet benekter ganske kategorisk at det skulle foreligge noen kobling mellom oppnådde mål og tilgjengelige budsjettmidler, slik både klassisk målstyringsteori og NPM-teori postulerer. Tvert imot gir departementet i intervju uttrykk for at budsjett utelukkende gjenspeiler politisk vilje og gjennomslagskraft:

Det som styrer bevilgningsnivået, er politikk. Etter at Giske kom, økte man bevilgningsnivået. Det er fordi de [den daværende politiske ledelsen i departementet] har et sentralt fokus på filmpolitikken. Det er det som styrer bevilgningene. Ikke sånn at man får en bonus, eller et kutt i bevilgningen hvis mål ikke er nådd. Man har noen mål som man prøver å nå, og så rapporterer man på grunnlag av det (intervju KKD, 29.04.09).

Departementets avvisning av sammenheng mellom resultatoppnåelse og budsjett står altså i motsetning til andre indisier på NPM-innflytelse på filmforvaltningen (de årlige bevilgningene fra 1999 til 2008 ble mer enn fordoblet). Ved nærmere ettertanke synes det likevel å være gode grunner til ikke å innføre en automatikk der gode resultater belønnes og svakere måloppnåelse sanksjoneres. Forholdet til brukerne av ordningene fremstår som en av de viktigste årsakene - langsiktighet og forutsigbarhet i forhold til rammebetingelser er utvilsomt et vesentlig hensyn i offentlig virksomhet³⁶.

Likevel kan det se ut som om Norsk filmfonds suksess med å omsette statens filmpolitikk til praktisk virkelighet faktisk ble belønnet budsjettmessig. Nominelt steg samlede bevilgninger til filmformål med nær 172,3 millioner kroner på de ti årene fra 1999 til 2008; det utgjør en økning på 113,5 prosent³⁷.

³⁶ Forhold som at enkelte virksomhetsområder faktisk kan ha et så utakknemlig oppdrag at suksess og gode resultater sjelden eller aldri forkommer, eller at bortfall av budsjettmidler som følge av svake resultater vil skade en nødvendig samfunnstjeneste, er andre indikatorer på at en rendyrket pisk-og-gulrot-politikk er lite hensiktsmessig i offentlig sektor.

³⁷ Noe av økningen vil være betinget av utvidede støtteordninger, først og fremst til fjernsynsproduksjon og til interaktive spill, og noe vil være kompensasjon for lønns- og prisvekst i perioden. Ikke desto mindre er det klart at økningen i bevilgninger har vært markant og merkbar, både i og utenfor bransjen.

Tab. 4: Statens samlede bevilgninger til filmformål 1999-2008

1999-2002: Bevilgede beløp; 2003-2008: Faktisk tildelt støtte

År	1999	2000	2001	2002	2003
Bevilgning (kr)	151.765.000	135.168.000	194.173.000	227.449.000	244.749.000
År	2004	2005	2006	2007	2008
Bevilgning (kr)	255.862.000	241.019.000	287.000.000	318.634.000	324.038.000

Kilder: 1999-2002 Aas (2002:50)/2003-2006 MedieNorge(2006 statistikk nettsider)/2007-2008 Norsk filminstitutt årsrapport 2008

Igjen ser man altså tendenser til at departementet trekker seg tilbake i større grad i de tilfellene der den underliggende etaten kan vise til gode resultater i forhold til måloppnåelse. En fordobling i bevilgningene på under 10 år kan oppfattes som at departementet har vært fornøyd med filmfondet og derfor "belønnet" dem.

Direktøren i filmfondet har imidlertid en annen forklaring på dynamikken i forholdet mellom mål og budsjett:

Jeg synes det var veldig bra med de kvalitative målene. Det vi gjorde veldig bevisst, var å plugge noen konkrete mål i forhold til besøk og antall filmer. Det var et bevisst grep for å presse bevilgningene, for hvis du får aksept for at det skal lages 20 filmer, eller du får aksept for at det skal være 2 millioner besøkende, så blir det en sannhet i det øyeblikk du får politikerne til å ta disse ordene i sin munn. Et slikt konkret mål blir bindende og bidrar til en volumøkning [i bevilgningsnivået]. Det er ikke fordi vi nødvendigvis ville ha 20 filmer i året, det er egentlig bare tull, men å kvantifisere et mål var en brekkstang for å oppnå volumøkning. Jeg prøvde mange ganger å si at det går ikke på om man skal ha én stor film på 30 millioner eller fire små til 7,5 million hver. Men for å visualisere og gi folk et begrep om hva vi snakker om, så måtte vi si noe om antall. De 20 filmene og 2 millioner besøkende var mål, men i realiteten brukte vi sånne konkrete mål som slagord, mer enn at de var mål i seg selv (intervju direktør NFF, 17.09.09).

Direktøren hevder at til tross for at han "plugged noen konkrete mål", ønsket han egentlig generelle målformuleringer, ikke kvantitative mål slik NPM bygger på. Langsiktige mål og stabile vilkår for virksomheten gjør det mulig å justere tiltakspakken underveis. Fleksibiliteten til å "gjøre spesielle grep" er vanskeligere å oppnå med budsjetter som er strengt låst til konkrete tiltak. Denne fleksibiliteten blir dessuten

ytterligere svekket, ifølge direktøren, ved at budsjettprosessen i statlig virksomhet er langvarig. Dersom man knytter budsjettet for sterkt til enkeltposter, vil man i praksis måtte kunne forutse og budsjettere for hver enkelt eventualitet halvannet år i forveien for det tidspunktet behovet faktisk oppstår:

Jeg har også vært veldig opptatt at vi ikke skulle ha øremerking av midler fra departementet, slik at vi hadde mulighet til å justere underveis. Nå har det blitt noe øremerking, men det er fortsatt til å leve med. Men å ha styring på de lange linjene, og dermed fortsatt å ha armslag til å ta ting på impuls, har vært viktig. Dette dreier seg litt om psykologi ut mot bransjen og. Bransjeaktørene må føle at man på den ene siden er forutsigbare, men at de på den andre kan komme med innspill, så man kan gjøre forskyvninger underveis (intervju direktør NFF, 17.09.09).

Direktørens uttalelse viser at han bevisst spilte på NPM-kriteriet om fristilling og delegering fra departementet. Dels ønsket han å forenkle sin egen rolle som leder, men også for både lettere å vise fleksibilitet i forhold til bransjen for å vinne deres tiltro, og for å kunne rapportere om god måloppnåelse til departementet. Hans beskrivelse av budsjettdialogen med departementet viser en profilert leder som innhenter styringsfullmakter på grunnlag av sine visjoner:

I [budsjett]sammenheng har departementet og jeg alltid kastet ball, men jeg har vært skeptisk til at man i det hele tatt ber om penger til å gjøre dét og gjøre dét. Har man 200 millioner i budsjettet, så søker man ikke om å få 350.000 til å gjøre det ene og 40.000 for å gjøre det andre, for den slags rakeringer kan man klare i budsjettet. Det man trenger, er økte rammer. Derfor kuttet vi alle småting [fra budsjettsøknaden]. Vi sa til departementet at det vi trenger er reelle økninger i forhold til 20 filmer, reelle økninger i forhold til de store postene. Filmfondets budsjettsøknader var mye mindre detaljerte enn alle andres, og alle våre budsjettsøknader gikk på rammeøkninger på de store linjer, og ikke på enkelttiltak. Bakenfor disse store linjene hadde vi naturligvis årlig rullering av strategier og tiltak osv., og alt dette materialet gikk også til departementet så de kunne kikke oss i kortene på den måten. Men hvis du sammenligner med andre virksomheter som kanskje har 30-40 sider med budsjettsøknader, med detaljer på dét og dét og dét, så var vår [søknad] veldig kortfattet (intervju direktør NFF, 17.09.09).

Ut fra direktørens uttalelser kan man tydelig lese at han hadde tillitt fra departementet, og at han bevisst spilte på denne tillitten i forhold til budsjettsøknadene. At det var en dialog mellom KKD og filmfondet i forbindelse med både budsjett og målsetninger, bekrefter også

departementsrepresentantene i intervjuet jeg hadde med dem. Men at departementet motsatte seg fondets ønsker, er det vanskelig å se spor av. Det virker derimot som om det var stor grad av autonomi i forholdet dem i mellom. Jeg tolker uttalelsene som at ettersom fondet kunne vise til gode resultater, brydde departementet seg lite om driften av filmfondet. Departementet er dessuten i stor grad resultatorienterte, og gjennom fondets resultatoppnåelse fikk de tiltro til direktøren. Direktørens styringsteknikker sammen med tillit til ham som en sterk, kapabel leder, førte dermed til en mer down-up styring enn en top-down styring, noe som har vært et av problemene med fristilling og delegering som styringsvirkemiddel:

”det interessante er at NPM-reformer oftest lanseres med en begrunnelse om at politisk styring skal styrkes, samtidig som også ledere og enheter på lavere nivå skal få styrket sin rolle [...] Grunnen til at de [departementene] svekker sin innflytelse er at deres formelle styringsinstrumenter svekkes, som man ser tydeligst ved fristilling for tilsyn eller statlige selskap. Samtidig er det et sterkt press fra mange aktører om at politisk ledelse skal bruke de gjenværende styringsinstrumenter på en passiv måte [...] De aktører som styrker seg under NPM i staten er administrative ledere, etatsledere og ledere” (Christensen 2005:5).

Koblet med analysen om departementets behov for en proaktiv etatsledelse, kan direktørens fokus på de ”store linjene” også synes å peke fremover mot at Norsk filmfond skulle komme til å innføre sitt eget saksbehandlingssystem Detektor for støtteforvaltningen. Direktøren ønsket å innføre et slikt system uten å måtte gå veien om spesifikk og langdryg behandling via den tradisjonelle budsjettprosessen i departementet, og det ser ut som om han lyktes med det.

IKT- satsning og bevilgninger

Den omfattende rapporteringen fra underliggende etat til sentraladministrasjon og politisk ledelse som målstyring og NPM-doktrinene bygger på, har bl.a. av Larbi vært fremhevet som å stå i direkte forhold til fremveksten av IKT (Larbi 1999:15). Bare med bruk av avanserte elektroniske rapporteringsverktøy vil virksomhetene være i stand til å håndtere den omfattende mengden av løpende data og rapporteringer som et effektivt delegert forvaltningssystem stiller krav om. Det er nettopp dette jeg vil undersøke om også har vært tilfellet med innføringen av Detektor som arbeidsverktøy i Norsk filmfond, i kapittel 6 og 7.

Kulturdepartementets holdning til at etatene innfører ulike IKT-løsninger er, slik det ble fremlagt i intervjuet, preget av en viss *laissez-faire*-innstilling. Representantene fra kulturdepartementet sier klart at "IKT er ikke et mål i seg selv, det er et middel til å oppnå noe" (intervju KKD, 29.04.09). Det synes å ha vært departementets gjennomgangsmelodi, der resultater, i form av gode rapporter og pålitelige tall, har vært overordnet metodene de fremskaffes på og midlene som brukes til å produsere dem: "Vi driver ikke detaljsyring av de underordnede organisasjonene ... [heller ikke] hva slags datasystemer de skal ha" (ibid).

I intervjuet jeg gjennomførte, bekreftet departementets talspersoner at IKT som sådan ikke er et prioritert område, men del av fornyelse og modernisering som "en pågående prosess", som de underlagte virksomhetene forventes å skulle dekke over de ordinære driftsmidlene. Departementets oppgave er i så måte å sørge for "best mulig utnyttelse av [budsjett]midlene, [med] minst mulig byråkrati og mest mulig penger til produksjon" (intervju KKD, 29.04.09).

Departementets redegjørelse er i overensstemmelse med de observasjonene NFFs direktør gjør seg om KKD's rolle ved innføringen av Detektor:

KKD har ikke vært gniene i det hele tatt, men de har aldri stimulert og inspirert oss til å finne løsninger. Vi har orientert dem underveis. Det har skjedd dels i forbindelse med konkrete løsninger, dels i forbindelse med budsjettmøter [halvårige møter i forbindelse med budsjett, rapporteringer, bevilgninger osv].

Jeg har også hele tiden argumentert med at vi vil være så få som mulig, men at vi vil prøve å holde et lønnsnivå som også gjør at vi tiltrekker oss kvalifiserte folk. Ved heller å ha en mindre stab trenger vi en del verktøy for å kunne håndtere det. Generelt har det bare vært velvilje fra departementet til det vi har drevet med, utelukkende positive tilbakemeldinger på det vi har gjort. Men de har aldri utfordret oss i forhold til å gå lenger heller... vi har fått klapp på skulderen, men de har ikke etterprøvd eller gått inn i verken beslutnings- eller vurderingsgrunnlag. Departementet har vært passive observatører (intervju direktør NFF, 17.09.09).

Direktøren fristes til å spekulere i om KKD kanskje ikke følger så nøye med i de virksomhetene de er fornøyd med, men heller fokuserer på dem der det er problemer og

utfordringer. Uansett forklaring er direktøren ikke i tvil om at "det var [film]fondet som var den drivende kraften i implementering av systemer og tilpasninger".

Detektor synes altså å ha vokst frem i krysningspunktet mellom et forholdsvis passivt fagdepartement og Norsk filmfonds interne behov for å utvikle hensiktsmessige verktøy for å fremme effektiviteten i forvaltningsarbeidet. NPM bygger på tankegangen om sterke, tilstedeværende ledere, og jeg har tidligere i kapittelet vist eksempler på at departementet hadde tiltro til direktøren. Andre NPM-ideologiske tanker er effektivitet og det å bruke midler på best mulig måte. Kombinasjonen av direktørens ønske om å innføre et nytt saksbehandlingssystem for å effektivisere og å spare penger ved å holde antall ansatte til et minimum, og departementets tiltro til direktøren, kan synes å ha ført til at filmfondet fikk det som de ville og fikk penger til å implementere et nytt fagsystem.

KKDs forhold til FAD

Om kulturdepartementet har forholdt seg passivt til innføringen av et IKT-basert saksbehandlingssystem som Detektor, hadde man kanskje kunnet forvente at Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) hadde fattet interesse for saken. KKD synes åpenbart å være av den oppfatning at det er FAD, i kraft av å "ha ansvaret for den overordnede [statlige] IKT-politikken" som skulle lede an i omlegginger og innovasjon på feltet, mens de selv har sett seg i rollen som "videreformidler av det de sier der [dvs. i FAD]" (intervju KKD, 29.04.09). I kapittel 2 viste jeg hvordan FAD sto sentralt i forhold til å oppfordre offentlige etater til å bruke IKT-verktøy i arbeidshverdagen.

Imidlertid har tydeligvis heller ikke FAD vært i en posisjon til å yte støtte til Norsk filmfond under utviklingen av Detektor. Norsk filmfonds direktør forteller i mitt intervju med ham at filmfondets informasjonssjef var "i møter med AID [nå FAD], og de [FAD] syntes det var glimrende med noen som ville være prøvekaniner og spydspiss" bl.a. i forbindelse med ønsket om å innføre e-signatur i Detektor. FAD bekreftet i følge filmfondets direktør at filmfondet "var foran andre", men han legger vekt på at det for filmfondet "å få aksept og godkjennelse fra kulturdepartementet var [...] en tyngre materie å jobbe mot" (intervju direktør NFF, 17.09.09).

Mangelen på et effektivt koordinerende og veiledende ledd på departementsnivå for IKT-innovasjon i forvaltningen bekreftes av en anførsel i St.meld. nr.17 (2006-2007) "Eit informasjonssamfunn for alle" (s.105):

Fornyings- og administrasjonsdepartementet har likevel kun rådgivende myndighet i forhold til resten av sentraladministrasjonen. Hver enkelt etat har selv ansvaret for utvikling, kjøp og bruk av IKT-løsninger, og for å sørge for at brukerne har tilgang til de elektroniske tjenestene etaten tilbyr.

Først i februar 2009 opprettet FAD en avdeling "for IKT og fornying". I pressemeldingen om opprettelsen het det at

[avdelingen] ivaretar departementets overordnede ansvar for forvaltning og fornying av offentlig sektor, og for IKT-politikken. Avdelingen har ansvaret for etatsstyringen av Direktoratet for forvaltning og IKT. Avdelingen består av Seksjon for IKT og samfunn, Forvaltningspolitisk enhet, Enhet for fornying og eforvaltning, og Økonomisk analyseenhet (FAD pressemelding 02.02.09).

Til tross for at FAD tok ansvaret for IKT-politikken i den offentlige forvaltningen i 1996 (Jansen og Schartum 2008: 79), ble det altså ikke opprettet noen egen avdeling med ansvar for IKT-området før i 2009. Norsk filmfond hadde da ønsket et IKT-system i seks år allerede, og som uttalelsen til Norsk filmfonds direktør viser, var det også lite veiledning og hjelp å få fra FAD i denne perioden. Mens Norsk filmfond planla Detektor, var slike systemer altså fortsatt hjemløse også i FAD.

Oppsummering

Detektor ble, som påvist i kapittel 6, unnfanget og utviklet for primært å møte Norsk filmfonds behov for et effektivt saksbehandlingssystem som kunne forenkle og effektivisere behandlingen av søknader om statlig tilskudd til audiovisuell produksjon.

Systemet ble imidlertid utviklet innenfor rammene av en filmforvaltning preget av målstyring, der de sentrale målene defineres på politisk nivå i departementet, mens fagetaten – Norsk filmfond – har hatt ansvar for å implementere politikken. Balansen i ansvar og mandat mellom fagdepartement og forvaltningsorgan viser en rekke trekk som kan tilbakeføres til New Public Management-doktriner. Ikke minst kommer dette til syne i

spillet mellom kvantitativt ambisiøse mål for filmpolitikken og spillet om økte tilskuddsrammer. Paradoksalt nok kan det synes som om flere av NPM-trekkene i arbeidsfordelingen som utviklet seg mellom kulturdepartementet og filmfondet, ikke har vært tilsiktet på departementsnivå, men har oppstått i krysningspunktet mellom et presset – og derfor noe passivt – fagdepartement og et ambisiøst og innovativt forvaltningsorgan: Så lenge filmfondet leverte solide resultater, underbygd av pålitelig dokumentasjon og i forhold til de fastsatte målene, syntes departementet å være tilfreds. Siden filmfondet kunne vise til særdeles vellykket måloppnåelse, fikk de til dels fritt spillerom fra departementet. Som NFFs direktør hevder i mitt intervju med ham, har departementet en tendens til å følge opp de etatene som er mindre suksessfulle i større grad enn de som leverer gode resultater. Norsk filmfonds direktør mener at dette i stor grad skyldes blant annet bemanningsproblemer i departementet. Økt delegering av oppgaver og mindre hands-on styring fra departementets side virker for utenforstående som om det på filmområdet drives en aktiv NPM-politikk, men som det går fram av mine intervjuer med representanter fra både departementet og filmfondet, viser det seg at dette ikke er bevisst. NPM-styringen kan altså synes å skyldes andre faktorer også.

Inn i dette bildet føyer også saksbehandlingssystemet Detektor seg. Kulturdepartementet var ikke innstilt på å ta stilling til en IKT-satsing som Detektor. Siden systemet imidlertid også var utviklet for å levere statistikk og data som kunne underbygge rapportering om måloppnåelse, føyde Detektor seg inn i målstyringslogikken og fikk dermed, indirekte, departementets velsignelse. Verken KKD, som fagdepartement, eller FAD, med ansvar for IKT-utvikling i statsforvaltningen, var i stand til å gi veiledning, råd eller korrektiver i utviklingsprosessen. Norsk filmfond ble derfor stående alene om å utvikle systemet.

Man finner altså innslag fra NPM også på systemnivå, slik som desentralisering og fristilling, rapportering i forhold til måloppnåelse og budsjettstyring, men kapittelet har vist at NPM nok hadde en svakere påvirkning enn først antatt, og at det var andre faktorer som spilte inn i forhold til implementeringen av Detektor i Norsk filmfond. Disse andre faktorene vil jeg se på i neste kapittel.

ANDRE FORKLARINGER PÅ UTVIKLINGEN AV DETEKTOR?

I de foregående kapitlene har jeg drøftet hvorvidt New Public Management-tenkningen hadde en innvirkning på styringsmekanismene i filmforvaltningen og hvordan dette eventuelt påvirket filmfondet direkte, samt utviklingen av fondets saksbehandlingssystem Detektor. I dette kapitlet vil jeg prøve å identifisere og vurdere andre faktorer som har hatt betydning for utviklingen og implementeringen av Detektor. Særlig har jeg konsentrert meg om to forhold som kan ha spilt en rolle i forhold til behovet for å innføre et elektronisk saksbehandlingssystem: Rettslige og organisatoriske faktorer. De organisatoriske faktorene er videre delt inn i to: Opprydding i saksbehandlingsrutiner og –kriterier. Disse tre faktorene danner grunnlaget for disposisjonen av dette kapitlet:

- Rettslige krav og reguleringer. For Norsk filmfond var det mange lover og regler å forholde seg til. Jeg vil gi en kort oversikt over de mest relevante lovene og reglene og se på hvordan de har påvirket filmfondets virksomhet, deres betydning i utviklingen av Detektor, og Detektors rolle som arbeidsverktøy.
- Opprydding i saksbehandlingsrutinene. Både før filmfondets tid og i fondets tidlige dager var det vanlig rutine at søkere møtte konsulentene for å "pitche"³⁸ – prosjektene sine og få tilbakemeldinger før de eventuelt sendte inn en formell søknad. Dette ble, særlig av produsenter i etableringsfasen, oppfattet som å favorisere produsenter som holdt til i Oslo-området og produsenter som var bekjente av konsulentene. Behovet for både en demografisk og en demokratisk spredning av søkermassen ble mer og mer tydelig for Norsk filmfond. Detektor ble et viktig element i de endrede behandlingsrutinene.

³⁸ Filmbransjens terminologi for å "selge inn" et prosjekt ved en muntlig fremføring i en tidlig fase. Pitching er en svært vanlig måte å presentere et prosjekt på overfor mulige investorer, og det arrangeres for eksempel egne "pitche-forum" under festivaler og fagtreff i bransjen.

- Intern balanse mellom de ulike saksbehandlingskriteriene. Forskriftene om støtte til audiovisuell produksjon forutsetter at prosjekter vurderes både på kunstneriske og på filmfaglige, tekniske kriterier. Filmfondet ble tidlig konfrontert med en ubalanse mellom de skjønnsmessige og de faktabaserte vurderingene. For å rette opp ubalansen ble funksjonen som koordinator opprettet i filmfondet: Koordinatorene står ansvarlige for at alle formelle krav til søknadene er oppfylt, mens konsulentene er ansvarlige for den kunstneriske vurderingen av søknadene. Jeg vil i dette kapittelet undersøke hvorvidt Detektor spilte en rolle i forhold til å avbalansere de to aspektene ved søknadsbehandlingen.

Rettslige krav og reguleringer

Som offentlig forvaltningsorgan var Norsk filmfond underlagt visse rettslige reguleringer. I det følgende vil jeg først gå gjennom de mest relevante lovene og paragrafene som fikk innvirkning på fondets virke, for deretter å gi en forklaring på hvordan de ble lagt til grunn ved utviklingen av saksbehandlingssystemet Detektor.

Det faglige oppdraget til filmfondet var tuftet på Forskrift for tilskudd til audiovisuelle produksjoner. Ut over forskriftsreguleringen av selve hovedoppgaven til fondet måtte det tas hensyn til en rekke lover og regler for norsk forvaltning, ved utviklingen av Detektor.

Forvaltningsloven av 10. februar 1967

Alle offentlige institusjoner har en veiledningsplikt innenfor sitt saksområde (fvl. § 11). Filmfondet opplevde en stadig økende mengde forespørsler fra bransjen om klargjøring og nærmere presisering i forhold til krav til søkeren og søknaden, saksbehandlingsrutiner osv. Fondets ansatte brukte dermed stadig mer tid på slike generelle henvendelser. Man fant etter hvert ut at det ville være formålmessig og lettere å gi bransjen tilgang til slik informasjon gjennom å utvikle nye nettsider med mer og bedre informasjon. Det synes rimelig å mene at Norsk filmfond på denne måten oppfylte sin informasjonsplikt ihht. forvaltningsloven.

Filmfondets informasjonsansvarlige understreker i intervju at forvaltningsloven har "vært grunnleggende for alt som er gjort [i utviklingen av Detektor], særlig mht. behandlingstid, klagemuligheter og lignende". I tillegg til lovens bestemmelser om saksbehandlingen, stiller lovens §15 a ekstra krav til forvaltningsorgan som benytter seg av elektronisk kommunikasjon med brukerne:

"Kongen kan gi forskrift om elektronisk kommunikasjon mellom forvaltningen og publikum og elektronisk saksbehandling og kommunikasjon i forvaltningen, herunder nærmere regler om

- a) hvilken elektronisk adresse eller informasjonstjeneste som skal benyttes,
- b) signering, autentisering, sikring av integritet og konfidensialitet,
- c) kvittering for mottak av elektroniske meldinger,
- d) krav til de produkter, tjenester og standarder som kan benyttes,
- e) forvaltningens rett til å sperre for brukere som misbruker data ment for signering, autentisering, sikring av integritet eller konfidensialitet, og om hva som skal regnes som misbruk".

Loven stiller klare krav til forvaltningsorgan som bruker IKT som arbeidsverktøy, både innad i etaten, og i kommunikasjon med publikum. Norsk filmfond hadde med det klare retningslinjer å forholde seg til da de skulle utvikle Detektor. Klare, tydelige regelverk kan ses på som en støtte for særlig dem, som Norsk filmfond, som ønsker å gå foran og utvikle og implementere elektroniske verktøy.

I tillegg til lovens formalia-krav, fremhever informasjonsansvarlig i Norsk filmfond et konkret spørsmål knyttet til forvaltningsloven som meldte seg under utviklingen av Detektor: Kunne det stilles krav til at søkerne måtte søke elektronisk? Vi kom til at i følge forvaltningsloven kunne man ikke avvise søknader som kom på papir. I praksis var det en ganske liten andel som kom på papir, og det blir færre og færre. Nå er det ca. 2 i året ... Siden også søknader levert på papir har krav på å bli behandlet, opprettet filmfondet en rutine hvor dokumentene ble skannet for så å bli sendt til behandling på samme måte som elektroniske søknader (intervju informasjonsansvarlig NFF, 12.06.09).

Som sitatet viser, var Norsk filmfonds ledelse usikre på hvorvidt de kunne kreve at søkerne søkte på nett etter at de innførte et elektronisk søknadssystem. Noe av grunnen til denne usikkerheten var nok at det på tidspunktet da de ansatte i Norsk filmfond måtte ta stilling til dette spørsmålet, fantes det ikke så mange offentlige etater som hadde et slikt elektronisk søknadsskjema på nett. Ikke kunne Norsk filmfond henvende seg til sitt fagdepartement, kulturdepartementet, heller, ettersom de i liten grad var opptatt av IKT-bruken i sine underliggende etater (intervju KKD, 29.04.09). Mangel på retningslinjer i slike spørsmål, og ingen fagdepartement med kompetanse og interesse for IKT, førte muligens til at Norsk filmfond utviklet og implementerte et system som kunne vært enda bedre med et bedre støtteapparat rundt seg.

Lov om offentlige anskaffelser av 16. juni 1999

Offentlige etater er etter Lov om offentlige anskaffelse pålagt å sikre at "offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenelig måte" og "med mest mulig effektiv ressursbruk", "i samsvar med god forretningsskikk ... [og] så langt som mulig ... basert på konkurranse" (offanskl. §§ 1, 2, 5).

Oppdraget med å utvikle, og senere drifte, saksbehandlingssystemet Detektor var åpenbart noe som måtte settes ut til et profesjonelt IT-firma. Omfanget av oppdraget gjorde at denne outsourcingen måtte skje på anbud. Filmfondet hadde av praktiske årsaker et ønske om å forholde seg til samme utvikler til både nye nettsider og til det elektroniske søknads-/saksbehandlingssystemet. Fondet hadde imidlertid ingen særkompetanse på feltet, så kravspesifikasjonen utarbeidet av filmfondets informasjonsansvarlige var forholdsvis generell.

Filmfondet la kravspesifikasjonen for Detektor ut på DOFFIN³⁹ for å få i gang en anbudsrunde. DOFFIN er en database for offentlige innkjøp hvor offentlige etater kan "legge ut og finne informasjon vedrørende anskaffelser i offentlig- og fornyingssektor" (DOFFINs

³⁹ Database for offentlige innkjøp. Alle offentlige oppdrag med en verdi fra 200.000 kr og opp til EØS-terskelverdiene (varierer fra bransje til bransje; indeksjusteres) skal kunngjøres i DOFFIN-databasen, som primært henvender seg til norske anbydere. Oppdrag med verdi ut over EØS-terskelverdiene skal i tillegg legges ut i hele EØS-området via EUs Ted-database.

hjemmeside). Lovens krav (§ 5, 2. ledd) om at anskaffelse så langt som mulig skal være basert på konkurranse, må anses som oppfylt ved filmfondets bruk av DOFFIN for å publisere anbudsinnbydelsen.

Offanskl. § 5, 5. ledd, bokstav a, stiller videre krav om at oppdragsgiver ikke skal "diskriminere mellom leverandører på grunn av nasjonalitet". At utviklerne som derfor til slutt fikk jobben, var et lite, nyetablert svensk selskap kalt Rflx (nå Noicy Cricket) med syv ansatte, oppfyller dermed også lovverkets krav.

Meningen med å legge ut tjenester på anbud, er å sikre at man får den beste leverandøren. I Detektors tilfelle kom det inn bare fem tilbud, men det er i prinsippet nok til å skape konkurranse. Ettersom anbudene også ble evaluert i forhold til type løsning de kunne levere (hylleware eller skreddersøm), og hvor mye det ville koste, mener jeg at loven bidro til at Norsk filmfond fant den utvikleren som best møtte ønskene og kravene fra Norsk filmfond blant de innkomne tilbudene.

Arkivloven av 4. desember 1992

Alle offentlige organer er etter arkivloven pålagt å ha arkiv, helst elektronisk (arkl. §6), så etter at arbeidet med kravspesifikasjonen var gjort, kalte filmfondet Software Innovation inn til et møte. Software Innovation er et selskap som blant annet leverer arkiv- og saksbehandlingssystemet Doculive. Doculive er det arkivsystemet som per dags dato blir mest brukt i den offentlige forvaltningen. Det er dessuten et av de få arkivsystemene som var godkjent etter den offentlige arkivstandarden Noark. Også Norsk filmfond benyttet Doculive.

Konsultasjonen med Software Innovation gjorde det klart at Doculive ikke oppfylte de kravene Norsk filmfond hadde til et IKT-basert saksbehandlingssystem, og at det derfor var behov for å utvikle en egen løsning. Men samtidig fremkom det også at et egenutviklet saksbehandlingssystem neppe ville oppfylle kravene som Noark-standarden⁴⁰ stilte. Som

⁴⁰ Journalføring av elektroniske saksdokumenter i det offentlige skal som hovedregel skje i et system som følger kravene i gjeldende Noark og som er godkjent av Riksarkivaren.

fortalt i avsnittet over om offentlige anskaffelser, var det det svenske firmaet Rflx som fikk oppdraget, til tross for at det ikke leverte et system som oppfylte arkiv-kravene i Noark-standard. Det ble derfor nødvendig med en form for grensesnitt mellom Detektor og arkiv-modulen av Doculive, for å oppfylle kravene til bevaring av arkivverdige dokumenter. Denne løsningen blir diskutert senere i kapittelet.

Ifølge arkivloven skal alle organer med elektronisk arkiv føre en såkalt offentlig journal. Den offentlige journalen inneholder en oversikt over saker og dokumenter som ikke er unntatt offentlighet og er opprettet innen en viss tidsramme. Journalen skal gjøres tilgjengelig på Internett (arkl. § 10).

For å imøtekomme arkivlovens krav til dokumentasjon av dokumentflyt, måtte saker som skulle behandles i filmfondets saksbehandlingssystem også på ett eller annet vis journalføres i Doculive. Løsningen filmfondet ble stående ved, var at i saker som angikk søknader om støtte, ble bare innkomne og utgående dokumenter klassifisert som arkivverdige.

I praksis ville man derfor i Doculive bare finne selve søknaden slik den ble levert av søkeren (innkommende dokument) og filmfondets avslagsbrev eller tilsagnsbrev (utgående dokument) i journalen. Etter å være mottatt og registrert i Doculive, ble søknadene overført til Detektor. Dokumenter som ble generert under selve behandlingen av søknaden, frem til beslutning om støtte eller avslag, ble lagret i Detektor. Til sist ble tilskudds- eller avslagsbrev lagret i Doculive og ekspedert.

Ettersom Detektor ikke er et godkjent arkivsystem, fikk ikke arkivloven noen direkte påvirkning på Detektor. Jeg har allikevel tatt med denne loven i denne gjennomgangen fordi arkivloven står sentralt i alle offentlige forvaltningsorgan, og den var derfor også viktig for Norsk filmfond. Jeg synes også det var viktig å vise hvordan man løste det faktum at Detektor ikke er et godkjent arkivsystem.

Offentlighetsloven av 19. juni 1970

Ifølge offentlighetsloven kan "alle" kreve innsyn i "saksdokument, journalar og liknande register for organet" (offl. § 3). Organet er forpliktet å gi innsyn i dokumenter fra den

offentlige journalen. Bare dokumenter som faller inn under unntakene i § 13 om opplysninger unntatt taushetsplikt og § 14 om interne dokumenter, kan unntas offentlighet. Etter at Detektor var implementert og i full bruk, kom det stadig flere innsynsbegjæringer. Bestemmelsen i offentlighetsloven blir ikke minst benyttet av journalister på jakt etter nyhetssaker. Med utgangspunkt i den offentlige journalen kan de etterspørre ytterligere informasjon om aktuelle forhold.

Detektor er imidlertid i utgangspunktet et internt saksbehandlingssystem og inneholder derfor i stor grad "dokument som organet har utarbeidd for si eiga interne saksførebuing". Slike interne vurderinger av prosjektene er unntatt fra offentlighet ihht. offl. § 14, 1. ledd. Det meste av informasjonen i Detektor ble, som en følge av dette, automatisk unntatt offentlighet. Av arkivsystemet Doculive fremgår det bare at saken med søknaden er mottatt, og om tilskudd er innvilget eller avslått.

I tillegg hjemler offl. § 13, 1. ledd, den taushetsplikten som fremkommer av fvl. § 13, 1. ledd nr. 2, når det gjelder "drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår". De opplysningene i prosjektsøknadene som er å anse som "forretningshemmeligheter" blir dermed unntatt offentlighet. Til slike forhold hører bl.a. spesifiserte budsjetter, finansieringsplan (og i særdeleshet sammensetningen av egenkapital), manuskriptet og påtenkt rollebesetning.

I praksis ble det meste av opplysningene om prosjekter det ble søkt tilskudd til, unntatt offentlighet med begrunnelse at det ble ansett som forretningshemmeligheter. Dette ble, i følge fondets direktør, gjort etter ønske fra produsentene som stod bak de respektive søknadene. I etterkant mener direktøren at dette kanskje var en feilvurdering og rammet bransjen selv. Særlig nye produsenter som ville gjøre sitt inntog i bransjen, men også etablerte produsenter, ville vunnet på større offentlighet og åpenhet rundt slike opplysninger. For eksempel kunne mer uerfarne produsenter trolig levert mer tilfredsstillende søknader, justert sine budsjett og lignende dersom de hadde hatt større tilgang til informasjon om andre prosjekter og kunne foretatt sammenligninger. Økt åpenhet kunne ført til en forbedret kompetanse i bransjen (intervju direktør NFF, 17.09.09).

Siden Norsk filmfond aldri "fullførte" Detektor, og systemet dermed ikke var arkiv-godkjent etter NOARK-standarden, fikk ikke Arkivlovens bestemmelser noen betydning for Detektor i praksis. Jeg har allikevel valgt å ta den med i denne gjennomgangen først og fremst fordi den hadde stor betydning for Norsk filmfonds oppgaver som sådan, og fordi den ville stått særs sentralt dersom Norsk filmfond hadde valgt å videreutvikle systemet til å bli arkivgodkjent.

Personopplysningsloven av 14. april 2000

Personopplysningslovens (pol) bestemmelser om behandling av personopplysninger kommer ikke til anvendelse i forhold til Detektor, men er generelt en veldig sentral lov i forbindelse med elektronisk saksbehandling. Tilfeller som Detektor der personopplysninger lagres og sammenstilles til statistikkformål faller normalt direkte inn under loven. Det var derimot sjelden at filmfondet fikk tilgang til personopplysninger som har krav på å beskyttes i henhold til personopplysningsloven. I den grad slike opplysninger fremkom av underliggende dokumenter i en søknad om støtte, ville dokumentene uansett være unntatt offentlighet etter den praksis som filmfondet hadde innført i forhold til arkivloven og offentlighetsloven (se over).

Det fantes imidlertid tilfeller der opplysninger som fremkom i selve søknadsdokumentene, kunne ansees som regulert av personopplysningsloven. Særlig kunne dette forekomme i forbindelse med dokumentarfilmer, for eksempel mht. enkeltpersoners seksuelle legning i en dokumentar om det homofile miljøet, eller når det gjaldt familieforhold i en dokumentar om nazister i Norge under 2. verdenskrig. Siden det elektroniske søknadsskjemaet ble lagret i Doculive, kunne slike opplysninger bli tilgjengelige ved innsyn via journalen.

Ettersom Detektor kun var et system som "formidlet" sensitiv informasjon fra søker til saksbehandler, personopplysningene ikke hadde noen innvirkning på selve saksbehandlingsfasen og Detektor ikke var gjenstand for innsyn, fikk personopplysningsloven derfor heller ingen innvirkning på Detektor⁴¹.

⁴¹ Det betyr riktignok ikke at man kan se bort i fra personopplysningslovens krav, men i forbindelse med Detektor og Norsk filmfonds praksis fikk den ingen innvirkning.

E-signaturloven av 15.juni 2001

Formålet med e-signaturloven er å ”legge til rette for en sikker og effektiv bruk av elektronisk signatur ved å fastsette krav til kvalifiserte sertifikater, til utstederne av disse sertifikatene og til sikre signaturfremstillingssystemer”, men som nevnt i kap. 4, måtte de ansatte i Norsk filmfond signere brev manuelt fordi de aldri fikk en godkjent e-signaturløsning i Detektor. E-signaturloven ble tydelig tatt hensyn til i forhold til utviklingen av Detektor, men ettersom e-signaturapplikasjonen ikke ble godkjent, fikk heller ikke loven noen innvirkning på Detektor i praksis.

Lovenes betydning

Så langt har jeg gått gjennom sentrale lover for Norsk filmfonds virke. Ikke alle lovene har hatt betydning for implementeringen og bruken av Detektor (slik som arkivloven, e-signaturloven og personopplysningsloven). Jeg synes allikevel de var viktige å nevne fordi de ville vært særs relevante dersom Detektor ville blitt ferdigutviklet. Dessuten gjenspeiler de en del forhold knyttet til arbeidsoppgavene til de ansatte i Norsk filmfond. Ettersom Detektor var det viktigste arbeidsverktøyet til de ansatte i Norsk filmfond, er det naturlig å anta at systemet ville blitt videreutviklet til i hvert fall å omfatte en godkjent e-signaturløsning for de formelle egenproduserte brevene. Hvorvidt Detektor noen gang ville blitt et godkjent arkivsystem, er mer usikkert, men det er også her naturlig å anta at man ville funnet applikasjoner som ville forenklet dokumentoverføring til Doculive, slik at man slapp å arkivere alle formelle brev manuelt i begge systemer.

Det er tydelig at lovene ble tatt i betraktning, både i forbindelse med utviklingen av systemet, og i den daglige driften, selv om ikke alle lovene ble like viktige i forbindelse med utviklingen av Detektor. Videre i dette kapittelet vil jeg drøfte andre grunner, i tillegg til lovverket, som fikk betydning for utviklingen og bruken av systemet.

Opprydning i saksbehandlingsrutiner

Forskrift om tilskudd til audiovisuelle produksjoner

Den mest sentrale rettslige reguleringen for filmfondet i forhold til det primære oppdraget var "Forskrift om tilskudd til audiovisuelle produksjoner"⁴² som var fastsatt av departementet. I følge forskriftenes § 2.1, forutsettes det at "prosjektene skal vurderes ut fra kunstneriske, produksjonsmessige, økonomiske, tekniske og markedsmessige kriterier. Tilskuddets størrelse fastsettes ut fra en samlet vurdering av disse kriteriene".

Innføringen av saksbehandlingssystemet Detektor betydde at fondets ansatte fikk til disposisjon et verktøy som fulgte en enhetlig og klar saksgang og anla likeverdige vurderingskriterier for samtlige prosjekter. I tiden før opprettelsen av filmfondet, men også i de første par årene av filmfondets virketid, var det normalt at produsentene som ønsket å søke støtte til filmproduksjon, hadde møter med filmkonsulent(er) før de sendte inn en formell søknad. I møtene la produsenten muntlig frem prosjektet sitt og fikk dermed anledning til å lodde interessen hos den aktuelle konsulenten for å støtte det.

I bransjen reagerte enkelte på dette aspektet ved tilskuddsforvaltningen. Misbilligelsen kom bl.a. til uttrykk da Ernst & Young Management Consulting i 1999⁴³ intervjuet seksten bransjerepresentanter i forbindelse med forberedelsene til filmreformen i 2001 (se s. 34). Blant kommentarene fra respondentene var "maktkonsentrasjon" og "personavhengighet" sentrale begrep i kritikken av de statlige filmorganenes repertoarpolitikk. Bak utsagnene lå åpenbart en mistanke om at noen produsenter hadde lettere adgang til beslutningstakerne i filminstitusjonene enn andre, og at slike sentrale aktører kunne bli fortrinnsbehandlet gjennom prosesser som var skjulte og ikke mulige å avsløre pga. sin uformelle karakter.

⁴² Forskriftene ble endret flere ganger under Norsk filmfonds virke. Ingen av endringene påvirket imidlertid forutsetningene om vurdering på både kunstneriske og filmfaglige kriterier. Henvisningen her er til forskriftene vedtatt av Kulturdepartementet 28. januar 2005. Les mer i kapittel 3.

⁴³ På oppdrag fra kulturdepartementet la konsultentselskapet Ernst & Young Management Consulting (EYMC) i slutten av januar 1999 frem en gjennomgang av "Støtteordningene til norsk spillefilm". EYMCs oppdrag tok fatt der Statskonsults hadde sluttet – å fremme konkrete forslag til hvordan man kunne oppnå bedre resultater i forhold til det overordnede målet om å lage kostnadseffektiv kvalitetsfilm med høy publikumsappell.

Fondets ledelse lyttet til bransjens uttalelser og innså at det var behov for å sette en stopper for denne måten å fremme søknader på. Den beste måten å åpne for en mer spredt søkermasse på, var å få på plass mer og bedre informasjon på den ene siden, og på den andre siden å etablere klare og forutsigbare saksbehandlingsrutiner. Dette kommer tydelig fram i intervjuene med fondets ledelse:

Tidligere ble det "søkt på servietter", dvs. [som resultat av] en uformell dialog mellom produsent/manusforfatter/regissør og konsulenter. For å gjøre søknadsprosessen mer åpen for nye søkere, ble det lagt ut info om søknadsprosess og krav på nettsidene, samtidig som det ble mindre krav til nettverk, at man kjente noen for å få presentert prosjektet sitt (intervju informasjonsansvarlig NFF, 12.06.09).

Filmfondets strategi for å imøtekomme kritikken var altså todelt og innebar helt nye rutiner, som ble bygget inn i den nye nettbaserte søknadsbehandlingen: Nye nettsider ga mer og bedre informasjon om filmfondet og kravene som ble stilt til søkeren og søknaden. Samtidig sikret nye og grundig gjennomarbeidede rutiner at den interne saksbehandlingen underla alle søknader de samme formelle prosedyrene og vurderingene. Saksbehandlingssystemet Detektor ble på denne måten ryggraden i filmfondets "nye giv" for en mer konsistent og enhetlig saksbehandling.

Ifølge direktør førte omleggingen til nokså umiddelbare endringer i bransjens adferd etter at filmfondet hadde signalisert at man ikke lenger ville akseptere uformell forhåndskontakt og forlangte at alle fulgte samme rutiner for å søke støtte:

Jeg har vært opptatt av at man ikke skal stå som noen sperre for dem som står der ute [dvs. søkerne], men det var absolutt nødvendig [å få saksbehandlingen inn i transparente former]. [Tidligere] var det noen produsenter som var inne og snakket med konsulenter og direktør, og derfor ble vi sett på som litt firkantet [da vi varslet mer strukturerte og formelle rutiner]. Men vi sa at vi skal forholde oss til en profesjonell bransje, og da må bransjen forholde seg til en profesjonell tilskuddsgiver. Vi er ikke en del av bransjen, filmfondet er en del av det offentlige forvaltningsapparatet, og søkerne må forholde seg til oss og til våre regler. Vi skal ha ryddighet utad, vi skal være forutsigbare, men da må bransjen forstå at alle skal behandles likt, og at vi skal ha klare regler på hva som skal leveres inn. Før Detektor kom inn, så gikk vi gjennom hele den runden der. Det førte jo også til at det ryktes ut i bransjen veldig fort, for plutselig så man at før var alle filmer ... gjort i nærheten av Filmens Hus, [men] så var det plutselig filmer både her og der og produksjonsselskaper man ikke [hadde] hørt om, og et mindretall av filmene ble laget av Oslo-selskaper. Så vi var mer populære rundt omkring i landet enn rundt Jar [det etablerte produksjonsmiljøet], men samtidig var det så mange flere som fikk slippe til (intervju direktør NFF, 17.09.09).

Endringene i fondets rutiner fikk altså en ”ringer i vannet-effekt” på bransjen. I Norge er filmbransjen særdeles avhengig av statlig støtte fordi det er så få private investorer som vil satse på norsk film. Uten statlige tilskuddsmidler blir sjelden større prosjekter satt i gang eller ferdigstilt. Dette ser man på statistikken over norske filmer på kino i fondets levetid, da kun én spillefilm_ kom seg helt til kinolerretet uten støtte fra filmfondet. Ettersom produsentene er så avhengige av den statlige støtten, har de heller ingen andre valg enn å godta endringer i krav til formalia. Dette visste også fondets ledelse da de bestemte seg for å innføre løsningen med elektronisk søknadsskjema på nett. Slik sett kan man hevde at den gjennomgripende endringen som Norsk filmfond foretok i saksbehandlingen, og der saksbehandlingssystemet Detektor hadde en nøkkelfunksjon, også hadde en pedagogisk og kompetansehevende effekt i produsentmiljøet.

Balanse mellom subjektivt skjønn og objektive kriterier

I flere av utredningene som gikk forut for 2001-reformen, ble saksbehandling i Norsk filminstitutt (og de andre statlige produksjonsorganene, Norsk Film AS og AV-fondet) kritisert. Denne kritikken kom særlig til uttrykk i EYMC-rapporten (1999), der NFI ble karakterisert som ”byråkratisk og ... preget av intern makt- og kompetansekamp ... bl.a. i forholdet mellom spillefilmkonsulenten og filmavdelingen [dvs. administrativ ledelse for støttetildeling]” (EYMC 1999:kap.5.2.2).

Samme sted pekes det på at innenfor konsulentordningen var det ”behov for mer kapasitet ... til å ivareta administrative oppgaver” og at ”ordningen ... stiller store krav til konsulentenes⁴⁴ kompetanse og integritet”. Rapporten konstaterte dessuten at de tre filmorganene ”ikke [har] felles rutiner ... slik at det utvikles forskjellige forvaltnings- og

⁴⁴ Fra 1992 og frem til sammenslutningen av Norsk Film AS, AV-fondet og produksjonsavdelingen i NFI til Norsk filmfond i 2001, hadde disse institusjonene hatt hver sin spillefilmkonsulent: ”Konsulenten er ansatt på åremål, men vedkommendes beslutninger om støtte, eller avslag, er på den andre siden endelige. Konsulentordningen utgjør således en sterk maktkonsentrasjon. Forvaltningsmessig lot likevel tiltaket seg forsvare. Tre ulike veier til støtte ble ansett som tilstrekkelig for å hindre at søkere skulle få avslag på tynt skjønnsmessig grunnlag, og at det skulle finnes muligheter for ytterligere to ”second opinions” dersom et prosjekt hadde fått avslag hos konsulenten i én institusjon” (Hanche m.fl. 2004:87). Etter sammenslutningen ble systemet med ”flere dører” ivare tatt ved at filmfondet ansatte tre spillefilmkonsulenter som arbeidet parallelt med, men uavhengig av, hverandre.

styringskulturer” (EYMC 1999:kap.5.2.2). Underteksten i EYMC-rapporten var altså dels at det ble anvendt ulike behandlings- og beslutningsprosedyrer, og dels at filmkonsulentene og deres subjektive skjønn i forhold til kunstneriske kriterier ”overstyrte” de mer objektive filmfaglige vurderingskriteriene – til tross for at disse to kriterietypene ihht. forskriften skulle veie like tungt (se ovenfor).

Utfordringer for filmfondet ble følgelig å:

- Etablere robuste og enhetlige saksbehandlingsrutiner som sikret saklighet og likebehandling av alle søknader
- Opprette (og opprettholde) en rimelig balanse i vurderingen av de enkelte søknadene mellom de ”kunstneriske” vurderingene av prosjektene og de ”produksjonsmessige, økonomiske, tekniske og markedsmessige” vurderingskriteriene

Hovedgrepet som direktøren gjorde for å møte disse utfordringene og sikre kravene fra forskriftene, var å innføre funksjonen som prosjektkoordinator (fra 2006 omdøpt til ”prosjektrådgiver”). Direktøren fremhever også signalverdien ved å ansette to erfarne line-producere⁴⁵ som de første koordinatorene. Deres ubestridelige fagkompetanse ga

”klar beskjed om at det skal være orden i sakene fra produsentene, og at vi behandler ingenting før [alle formelle] ting er på plass” (intervju direktør NFF, 17.09.09).

Saksbehandlingssystemet Detektor bidro vesentlig til å myndiggjøre koordinatorene i deres rolle som voktere av ryddig og upartisk saksbehandling ved å forenkle rutinearbeidet:

Nei, det var veldig mye rart som foregikk [tidligere] ... [så] ryddigheten, det at vi ikke tar en middag og snakker litt sammen og ordner og fikser, at det skal være veldig ryddig og konkret, var viktig. Da kom koordinatorrollen inn, det var noe som ikke hadde vært der før. [En viss form for filmfaglig vurdering hadde forekommet sporadisk tidligere,] men innføringen av koordinatører var helt nytt (intervju direktør NFF, 17.09.09).

Direktøren understreker koordinatorrollens betydning for å rydde opp i en forvaltningskultur som EYMC hadde kritisert de statlige filmorganene for. Indirekte knytter direktøren

⁴⁵ Sentral stabsfunksjon på film; line-produceren er prosjektlederen som kalkulerer kostnader og legger opp budsjett og innspillingsplan på forhånd og leder avviklingen av innspillingen og fører budsjettkontroll under opptak.

forbindelsen til Detektor som viktig brikke i omleggingen. Betydningen av Detektor for å myndiggjøre prosjektkoordinatorerne og styrke deres ansvarsområde i saksbehandlingen understrekes av nestor blant koordinatorene:

[Detektor betydde] en forenkling av arbeidsrutiner uten like og [innebar en] vesentlig forkortelse av saksbehandlingstiden: ... All informasjonen [var] samlet på ett sted og mesteparten [ble] automatisk generert ... [Detektor] førte til en profesjonalisering av oss som forvaltningsorgan (intervju koordinator NFF, 28.05.09).

Informasjonsansvarlig går enda lenger i beskrivelsen av forholdene og bruker begrep som "demokratisering" og "å utjevne maktforholdet mellom konsulenter og koordinatorene" om styrkingen av saksbehandlingen. Med disse uttalelsene mer enn antyder hun at Norsk filmfonds vending i saksbehandling og arbeidsrutiner innebar et oppgjør med tidligere praksis:

Det var utfordringer og krav i forhold til hvordan saksbehandlerne jobbet sammen – utfordringer i forhold til ting de oppfattet som ineffektivt eller arbeidskrevende. Fondet var i en fase der søknadsmengden økte, så saksbehandlerne lå bakpå. Arkivfunksjonen hadde mye å gjøre med skanning av innkommende søknader. Saksbehandlerne klaget over at de brukte mye tid på å purre på feil og manglende info (intervju informasjonsansvarlig NFF, 12.06.09).

På grunn av den tidligere uformelle søknadspraksisen, var konsulentens rolle særs sentral i tilskuddsforvaltningen. Når de i et møte med produsent/manusforfatter/regissør bestemte seg for at dette var et prosjekt de ville støtte, ble det koordinatorens jobb å sørge for at bevilgningene ble utbetalt. Koordinatorene fungerte da som en slags sekretærer for etter at fondet tok over ansvaret med å forvalte de samlede statlige bevilgningene til audiovisuell produksjon. Saksbehandlingssystemet ble ikke bare et viktig verktøy for å effektivisere arbeidsdagen til de ansatte i Norsk filmfond, men også til å sette ut i livet mer transparente og rettferdige rutiner i forhold til behandlingen av søknader. Systemet ble med det et symbol på en ny forvaltningskultur på feltet. Samtidig indikerer utsagn fra mine informanter at Detektor leverte et vesentlig bidrag til å profesjonalisere ikke bare søknadsbehandlingen innad i Norsk filmfond, men også ved å ha en pedagogisk funksjon i å bevisstgjøre filmprodusentene som søkte om støtte, om deres faglige ansvar og funksjon.

Gjennom en innføring av nye nettsider som ville gi søkerne bedre informasjon om krav til søknader, gjennom krav til innlevering av søknad før prosjektet ble vurdert, og gjennom en

fastsatt saksgang i Detektor, håpet koordinatorene at konsulentene måtte slutte med den uformelle søknadsprosessen som koordinatorene måtte rydde opp i i etterkant, og at nye, faste saksbehandlingsrutiner ville føre til at "maktbalansen" mellom de to rollene ville utjevne seg.

Informasjonsansvarlig synes at det er viktig å få fram at grepene som ble tatt i forhold til innføring av bedre saksbehandlingsrutiner, nye nettsider, og Detektor var vellykkede, ikke minst i forhold til koordinatorenes plass og meningsberettigelse i saksbehandlingen:

[Nå er] forholdet mellom konsulenter og koordinatorene blitt utjevnet. Koordinatorenes arbeid, de som har ansvaret for at alt det formelle er i orden, er blitt mer integrert i søknadsprosessen. Nå må alt det formelle være på plass før konsulentene får behandle søknaden, og søkerne får møter med saksbehandlerne (intervju informasjonsansvarlig NFF, 12.06.09).

Det spørs om ikke denne vurderingen er vel optimistisk. I seg selv har Detektor neppe ført til "utjevning" av "maktbalansen" mellom konsulenter og koordinatorene. Snarere er det vel tale om at Detektor har hatt en indirekte effekt: Arbeidet med saksbehandlingssystemet har fått organisasjonen til å ta innarbeidede prosedyrer opp til vurdering - og endret på dem.

Oppsummering

I dette kapittelet har jeg sett på andre faktorer enn NPM som kan ha spilt en rolle i forhold til implementeringen av Detektor. De faktorene som hadde størst betydning, og som jeg derfor har valgt å se på her, var de juridiske og de organisatoriske aspektene. De organisatoriske faktorene er delt i to: opprydning i saksbehandlingsrutiner i forhold til å utjevne forskjellene både i søkermassen og i rollene til de ansatte i Norsk filmfond.

Når det gjelder lover og regler som er relevante i forhold til utvikling og bruk av Detektor, synes Norsk filmfond å ha tatt hensyn til aktuelle bestemmelser i lov om offentlige anskaffelser, forvaltningsloven og offentlighetsloven. Lovene om e-signatur, personopplysninger og arkiv fikk derimot ingen direkte innvirkning på utviklingen av Detektor, fordi applikasjonene som de ville regulert, aldri ble implementert. Til tross for at de juridiske aspektene ble vurdert, synes det imidlertid ikke som om juridiske hensyn inngikk som et eget, særlig aspekt i utviklingsfasen av Detektor. Snarere virker filmfondets

tilnærming til sitt nye saksbehandlingssystem som å ha hatt fokus på å få best mulig rutiner på plass.

Detektor på sin side inngikk som et vesentlig element i den opprydningen som Norsk filmfond iverksatte mht. søknadsprosedyrer.

HVORDAN ENDRET INNFØRINGEN AV DETEKTOR FORHOLDENE INTERNT I NORSK FILMFOND?

Hensikten med dette kapittelet er å se hvordan innføringen av Detektor har endret arbeidsdagen for de ansatte i filmfondet. Var Detektor å anse som et vellykket system i forhold til målsetning om lettere rapportering, effektivisering og opprydning i saksbehandlingsrutiner internt? Eller førte systemet til endringer som ikke stemte overens med målsetningene og forventningene? Det er noe av det jeg vil diskutere i dette kapittelet. Som grunnlag for drøftingene benytter jeg samtaler og intervjuer jeg har gjennomført med ansatte i filmfondet.

Kapittelet er delt opp med utgangspunkt i to ulike gruppers forhold til systemet. Vurderingene til begge gruppene behandles i forhold til fasene ”utvikling av Detektor” og ”bruk av Detektor”:

- De interne brukerne, dvs. de som var med å utvikle og utforme Detektor, og som etter innføringen brukte systemet daglig. Brukernes perspektiv handler om systemet som verktøy for å få utført de daglige, løpende rutineoppgavene. Brukerne ser systemets svakheter og fordeler i lys av hva det tilfører (eller hvordan det kompliserer) den grunnleggende, faglige, delen av forvaltningsarbeidet. De som først og fremst kommer til orde blant brukerne er koordinatoren, som er ansvarlig for at alle formelle krav er oppfylt i søknadene og i rapporteringen fra søkerne, og filmfondets arkivar. Koordinatorene og arkivaren ser Detektor fra hvert sitt ståsted i det daglige arbeidet – koordinatoren i lys av Detektor som verktøy for å vurdere prosjektene med tanke på om de får støtte eller ikke, arkivaren med vekt på Detektor som ledd i den dokumentasjonen av saksgang og saksbehandling som offentlig forvaltning krever.

- Ledelsen, dvs. de som sto for de formelle avgjørelsene vedr. implementering av systemet, men som ikke var like aktive brukere av systemet. Ledelsen representerer visjonen om Detektor, det strategiske perspektivet. Deres tilgang til systemet er primært å se det som et effektiviserende og forbedrende tilskudd til filmfondets virksomhet i alminnelighet. I tillegg kommer vurderinger som gjelder økonomiske rammer og andre organisatoriske hensyn. Ledelsen representeres her ved filmfondets direktør og informasjonsansvarlig. Deres innfallsvinkel til Detektor er først og fremst hva systemet kan tilføre saksbehandlingen i filmfondet på lengre sikt og over en bredere front.

Først vil jeg gå gjennom brukernes erfaringer fra implementeringsfasen og etter at systemet var tatt i bruk. Deretter vil jeg sammenligne brukerens erfaringer med og syn på Detektor med ledelsens ønsker om og oppfatninger av systemet. Detektor ble jo i stor grad utviklet etter ønske fra ledelsen, men det var for det meste arkivarene, konsulentene og koordinatorene som brukte systemet i det daglige arbeidet. Jeg finner det derfor interessant å sammenligne ledelsens visjoner med brukernes erfaringer.

Jeg har ikke tatt med de eksterne brukernes synspunkter i denne framstillingen, hovedsakelig fordi jeg mener "kundeaspektet" i stor grad faller utenfor oppgavens fokus på det politiske spillet mellom departement og underliggende etat og Detektors rolle i dette spillet. Jeg har i oppgaven heller lagt vekt på hva filmfondets ansatte mente det var viktig å få til på vegne av søkerne: Åpne for dem som var nye i bransjen og for dem som befant seg utenfor Oslo. Dette ble først og fremst underbygget med praktiske argumenter, som bedre oversikt over nødvendige dokumenter, lettere innlevering av søknad, mulighet til å arbeide tettere opp mot innleveringsfrister osv (se kapittel 6). Det var også et ønske fra fondets ansatte at elektronisk saksbehandling av søknader kunne ha en psykologisk side, ved at brukerne følte at behandlingsprosedyrene var stabile og robuste, og at elektronisk saksbehandling i større grad sikret likebehandling av alle søkere.

Brukerne:

De som hovedsakelig utgjør brukerdelen av de ansatte i filmfondet, var arkivarene, prosjektkoordinatorene og til en viss grad konsulentene. Det var disse medarbeiderne som var aktive i selve saksbehandlingen av tilskuddssøknadene.

I forhold til denne drøftingen har jeg lagt inn ytterligere en begrensning, ved at jeg ikke har intervjuet filmkonsulentene om deres forhold til Detektor. Årsaken er nokså banal:

Konsulentenes primære oppgave er å vurdere søknadene på kvalitativt grunnlag, dvs. ut fra konsept, regi- og produsentintensjoner og – først og fremst – manuskriptet. Deres befatning med de mer teknisk orienterte dokumentene i søknaden, og dermed med Detektor i det hele, ble derfor nokså marginal.

Utviklingsfasen:

Detektor ble utviklet i samarbeid med fondets ansatte. Koordinatoren forteller hvordan det gikk til:

Vi hadde flere møter med utviklerne som definitivt fikk masse inputs fra oss. Og vi hadde seminarer der vi gikk gjennom maler på de forskjellige tilskuddsordningene (intervju koordinator NFF, 28.05.09).

Bak denne nokså generelle beskrivelsen ligger noe av målsømmens dilemma: Et system som skreddersys for en bestemt funksjon – og i filmfondets tilfelle var funksjonen sågar høyt spesialisert – stiller store krav til at arkitektur og funksjoner i systemet nøye svarer til de prosedyrene som saksbehandlingen består av og de hensynene den skal ivareta. Et korrekt og optimalt resultat er avhengig av flere faktorer: At det i utgangspunktet foreligger stabile rutiner for saksgang og saksbehandling, at saksbehandlerne er i stand til å beskrive rutinene presist og å bryte dem ned i en serie logiske og trinnvise elementer, og at utviklere og programmerere har en klar forståelse for så vel av saksgangen i sin helhet, som av de enkelte trinnenenes innbyrdes betydning for det endelige resultatet. Vellykket skreddersøm forutsetter altså en nær og omfattende dialog mellom dem som skal bruke systemet og dem som skal konstruere det. Ifølge informasjonsansvarlig var det viktig for ledelsen å inkludere de kommende brukerne i størst mulig grad i utviklingsprosessen:

I utviklingsprosessen prøvde man å hente det beste fra alles arbeidsrutiner og diskuterte. Det ble avholdt en rekke møter mellom saksbehandlere, ledelse og utviklere (intervju informasjonsansvarlig NFF, 12.06.09).

Informasjonsansvarlige peker her på et annet vesentlig aspekt ved den formaliseringen av rutiner som utviklingen av et saksbehandlingssystem medfører: Prosessen med å gjennomgå og beskrive saksgangen bidrar til å klargjøre og etablere en tydelig felles og gjennomgående prosedyre for saksbehandlingen. Dette sikrer i sin tur en mest mulig ensartet, og dermed likeverdig, behandling av de enkelte søknadene. Robuste og ensartede behandlingsrutiner blir på denne måten et biprodukt av å utvikle og ta i bruk et elektronisk saksbehandlingssystem som Detektor.

Koordinatorens observasjoner om utviklingsprosessen bekrefter behovet for tett dialog i utviklingsfasen:

Detektor kunne aldri blitt Detektor uten at vi brukere kom med input om hva det var som var feil eller hva som var dårlig hele veien. Det er noe vi har fortsatt med ettersom rutiner har endret seg og forskrifter har endret seg. Det er først og fremst vi fem [den gang fire] koordinatorene som har kommet med innspill på hva som bør endres (intervju koordinator NFF, 28.05.09).

I løpet av filmfondets levetid gjennomgikk det overordnede regelverket for produksjonsstøtte to større revisjoner og utvidelser. Parallelt kom justeringer i form av nye stimulerings tiltak (kortfilm, barnefilm, kvinner, talentutvikling) og presiseringer av underliggende behandlingskriterier, som krav til dokumentasjon i søknader og regnskap, bruk av standardiserte kalkyleskjemaer, m.v. Det er dette koordinatoren henviser til som "rutiner som har endret seg". En del av disse endringene medførte behov for justeringer i både arkitektur og funksjoner i Detektor. Det ble blant annet behov for å utvide søknadsskjemaene med flere poster: kjønn, om prosjektet har søkt tidligere, om det er et "kvinnedominert-prosjekt" (også kalt signatur k) med mer. I tillegg økte antall tilskuddsordninger: talentutviklingsprogram (nye veier...), pakkestøtte til produsenter, interaktive produksjoner med mer, noe som førte til opprettelsen av nye søknadsskjemaer. Som koordinatoren påpeker, lot dette seg gjøre, takket være løpende kommunikasjon mellom filmfondets koordinatorene (som skulle påse at de nye tiltakene og kravene ble satt ut i livet) og utviklerne i Noisy Cricket.

Arkivaren har imidlertid et noe annet og ikke fullt så tilfreds syn på utviklingsfasen:

I prøvetesting av systemet – spesielt ved innlevering av søknader digitalt via nettsidene, var resultatet ikke overbevisende. Det var tydelige programmeringsfeil, og løsningen var meget dårlig fordi man måtte klikke seg ut og inn av flere programmer før man til slutt kunne laste søknaden inn i Doculive. Det ble pakket inn i winzip og ut av winzip og fram og tilbake – noe som fort resulterte i altfor mye museklikk på en søknad. Det var tidkrevende og lite brukervennlig. Som tester av systemet måtte jeg gi tilbakemelding om at det fungerte dårlig og var lite brukervennlig fra arkivets side (intervju arkivar NFF, 06.08.09).

Av utsagnet til arkivansvarlig fremgår det at funksjonaliteten i Detektor ikke var optimal, i hvert fall ikke i de tidlige prøveversjonene. Også koordinatoren er så vidt inne på denne svakheten, men legger mest vekt på systemets fleksibilitet i forhold til utvidelse og omarbeidelse. Kanskje er de to reaksjonene typiske for respondentenes ulike oppgaver: Mens koordinatoren er mest avhengig av at systemet til enhver tid leverer de rette dokumentene, slik at saksbehandlingen kan skje effektivt, er arkivaren opptatt av hvor hensiktsmessig de tekniske løsningene fungerer for å få dokumenter på plass i systemet. Profesjonsinteressene til de ulike brukergruppene var med andre ord veldig varierende i forhold til hvilke oppgaver de forventet at systemet skulle håndtere, og hvilke tjenester som var viktigst for å kunne utføre sine arbeidsoppgaver på best mulig måte. Norsk filmfond hadde kun én arkivar, men det fantes fire koordinatorene. Det at det var et flertall av koordinatorene kan gi inntrykk av at koordinatorenes ønsker var viktigere enn arkivarens, og at koordinatorene i større grad bidro med innspill i utviklingsfasen enn det den éne arkivaren gjorde.

Som det fremgår av intervjuene, er det noen uoverensstemmelser om hvem som var mest aktive i utviklingsprosessen. Men én ting er sikkert, og det er at de ansatte spilte en vesentlig rolle underveis: Som koordinatoren sa i intervjuet: "I motsetning til andre saksbehandlerverktøy, kunne ikke Detektor ha blitt det samme uten oss."

I tillegg til sterk brukerdeltagelse, står New Public Management for en sterk ledelse som gir gode retningslinjer og mål. Med andre ord, top-down styring ansees som en forutsetning for en vellykket iverksetting av tiltak. Når man sammenligner dette teoretiske utgangspunktet

med det praktiske eksemplet "implementeringen av Detektor", avviker praksis noe fra teori. Innføringen av Detektor var et ønske fra både ledelsen og brukerne. Ledelsen hadde en visjon om hva de ønsket av systemet og tok de endelige avgjørelsene, men det var først og fremst brukerne som testet og kom med innspill til utbedringer av betaversjonene av systemet. Det var altså verken ledelsen eller brukerne alene som styrte prosessene, men utviklingen foregikk som et samarbeid mellom ulike grupper med ulik kompetanse og beslutningsmyndighet.

Bruken:

Detektor ble ansett som "ferdig nok", og ble tatt i bruk for fullt i januar 2005 - til tross for at det da enda var flere applikasjoner som var ønsket implementert, men som var blitt satt på foreløpig vent. Av intervjuene med dem som brukte systemet mest på daværende tidspunkt, fremgår det at det var delte meninger om hvorvidt Detektor var et godt verktøy eller ikke. Det er relativt stor uenighet om systemet førte til en forbedring, eller om det ville komme til å komplisere arbeidsdagen. Meningsforskjellene ser ut til å henge sammen med type arbeidsoppgaver de forskjellige brukerne hadde:

Koordinatorene så Detektor som en stor forbedring:

[Innføringen av Detektor] reduserte plutselig saksbehandlingstiden en masse. Tidligere hadde man en word-mal på skrivebordet som man tok opp når man skulle skrive brev. Man glemte å rette på filtitler og datoer. Nå hadde man all informasjonen samlet på ett sted, og mesteparten av informasjonen ble automatisk generert. Dette førte også til en profesjonalisering av oss som forvaltningsorgan (intervju koordinator NFF, 28.05.09).

Arkivaren anså derimot Detektor som en dårlig løsning. Den viktigste årsaken var at Detektor ikke kunne brukes til erstatning for eller i direkte tilknytning til godkjente arkivsystemer:

Detektor er ikke Noark-basert – og derfor ikke godkjent som arkiv- eller saksbehandlingssystem av Riksarkivet. Det er å betegne som et fagsystem. Men den største svakheten for meg som arkivar var at programvaren ikke hadde noe grensesnitt mot Doculive [det godkjente arkivsystemet som filmfondet brukte på denne tiden], noe som resulterte i at arkivverdige dokumenter måtte lagres på to steder. Dette bør ikke forekomme, da dokumenter kan komme til å bli lagret kun i fagsystemet Detektor, og ikke [bli overført til] det Noark-godkjente systemet Doculive, noe man er pålagt av Riksarkivet (intervju arkivar NFF, 06.08.09).

Som det fremgår av uttalelsene over, så hadde de ulike brukergruppene svært ulikt syn på hva som skulle effektiviseres. Brukergruppene var involvert i hver sin del av saksbehandlingsprosessen, noe som ga dem ulikt syn på hvor vellykket Detektor var. Koordinatorene så på Detektor som et ledd i en profesjonaliseringsprosess i forhold til bransjen: Dels ved at det ble mindre feil i offisielle brev som gikk ut fra fondet - informasjonen om prosjektene ble automatisk generert fra søknadsskjemaene, og det var produsenten som selv hadde fylt den ut. Dels ved en reduksjon i saksbehandlingstiden. Arkivaren på sin side så på Detektor som en "halvveis-løsning" i et arkivperspektiv. Det som ble spart av tid gjennom mindre skanning, ble til dels tapt fordi systemet ikke var arkivgodkjent, og at man derfor måtte dobbellagre alle innkommende søknader og egenproduserte tilskudds- og avslagsbrev.

Arkivansvarliges innvending om at Detektor ikke var et godkjent arkivsystem og mangel på grensesnitt mot Doculive, er uten tvil vesentlige prinsipielle problem. Dokumenter som var påkrevet for å oppfylle kravene om tilfredsstillende faktisk og rettslig grunnlag og betryggende saksbehandling (søknader med vedlegg, tilskuddskontrakter og avslagsbrev), måtte derfor hentes ut av Detektor manuelt og lagres på nytt i Doculive i hvert enkelt tilfelle.

En grensesnittkobling mellom Doculive og Detektor hadde trolig kunnet gi en automatisert løsning på dette behovet. Slik Detektor fremstod da systemet ble tatt i bruk, manglet en slik løsning. Man hadde riktignok en provisorisk løsning via Outlook, hvor søknader ble sendt som e-post og deretter lagret i Detektor, men det kan virke som om en automatisering var teknisk komplisert. Systemet med manuell lagring av dokumenter fra Detektor i Doculive var ikke implementert da filmfondet opphørte å eksistere.

Filmfondets arkivansvarlige var, sammen med to administrasjonssekretærer som avlastet arkivaren, de som ble stående i første linje når det oppstod tekniske problemer med innlevering av søknader. Slike problemer oppstod på flere nivåer:

Andre problemer man hadde med Detektor var at man ved stor pågang, som ved søknadsfrister, hadde søkerne problemer med å få levert søknaden. Det var også en del problemer med store vedlegg – som man ikke kunne lagre – men dette ble rettet opp i etter hvert. Man får også en automatisk kvittering ved levering av søknaden. Denne funksjonen kunne også forsvinne innimellom – med hysteriske telefoner fra

søkere som hadde lastet opp mange vedlegg og ikke visste om søknaden var kommet fram! ... Søkerne hadde også problemer med at de brukte for lang tid på å laste opp søknadene for å avlevere disse digitalt, noe som medførte at de måtte fylle ut alle søknadsskjema og all dokumentasjon på nytt, spesielt hvis de brukte lenger tid enn en halvtime. Dette gjorde at de sendte hele søknaden på mail – som så måtte lastes opp i Detektor av mottaker (intervju arkivar NFF 06.08.09).

Det var altså en del problemer med søknadslevering i starten av implementeringsfasen av Detektor. Særlig var det problemer med søknader der søkeren lastet opp søknadsskjemaet og lot det ligge. Søknader måtte jobbes med jevnlig etter at søknadsskjemaet ble lastet opp. Ble søknaden liggende åpen uten at man jobbet med den i over 30 minutter, hang systemet seg. Dette var søkerne ofte ikke klar over og ble derfor frustrerte når de prøvde å levere søknaden. Problemer med at systemet hang, ble det raskt en rutine på å informere søkerne om. Også søknader som hadde store, tunge vedlegg som manus til tv-serier, illustrasjoner til tv-spill, animasjonsfilmer osv var en utfordring.. Når det gjaldt vedleggsstørrelsen, hadde man ikke tatt høyde for så store vedlegg, men da it-ansvarlig oppgraderte serverkapasiteten til Detektor, ordnet det seg. Tidsbegrensningen og størrelsen på vedleggene var altså problemer som ganske lett lot seg løse, men ikke alle problemer hadde en like enkel løsning. Blant annet viste det seg at det ble problemer når det var søknadsfrister og flere leverte søknader samtidig. Ikke alle fikk da levert søknaden eller mottok kvittering for levert søknad. Dette var problemer som man jobbet med kontinuerlig, men da fondet ble lagt ned i 2008, var disse enda ikke helt løst (intervju arkivar NFF, 06.08.09).

Resultatet av vanskene ble en stor pågang av telefoner til de ansatte og søknader på mail. Telefonhenvendelsene tok mye tid. Administrasjonssekretærene brukte i tillegg mange timer på å fylle inn informasjon og laste opp vedlegg fra mail slik at all søknadsinformasjon kom inn i Detektor for behandling. Særlig for de som jobbet med arkivet, ble det en stor påkjenning ved at disse oppgavene kom i tillegg til alle de vanlige arbeidsoppgavene (intervju arkivar NFF, 08.06.09).

Til tross for en del hindre underveis, var koordinatoren og arkivaren imidlertid enige om én ting:

Mulighetene i Detektor er enorme! Det er bare tatt i bruk deler av det, men et slikt system kunne dekket mange behov for hele virksomheten. Dersom

statistikkfunksjonene, brukerkontoene osv. var blitt implementert, kunne samtlige ansatte i Norsk filmfond benyttet seg av Detektor som arbeidsverktøy”(intervju koordinator NFF, 28.05.09).

Blant de ansatte i filmfondet, var det nok koordinatorene som vant mest på innføringen av Detektor gjennom raskere saksbehandling. Konsulentene måtte nå forholde seg til en mer formalisert søknadsprosess, noe som gjorde deres oppdrag mer profesjonelt. Utrederne fikk aldri innført sine statistikkapplikasjoner og hadde derfor begrenset utbytte av detektor. Arkivaren fikk, som vi har sett, heller ikke innført sine applikasjoner slik at arbeidsbesparelsen ikke ble så stor som ønskelig. Hadde imidlertid systemet blitt ferdigutviklet i forhold til ønskene de ansatte hadde, ville systemet blitt et bedre verktøy for alle brukergruppene.

Ledelsen:

Utviklingsfasen:

Av intervjuet med fondets tidligere direktør kommer ledelsens visjon og ønsker om Detektor tydelig fram. Direktøren legger i mitt intervju med ham vekt på at han tenkte fremtidsrettet og hadde klare forestillinger om hva han ønsket av systemet:

Ting skal kunne spores, etterprøves, de skal kunne kvalitetssikres og det da å bruke de mulighetene som ligger i digitale verktøy, de sporingsmulighetene, de søkemulighetene osv. var veldig viktig. Så raskest mulig måtte vi først få det elektroniske arkivet på plass og deretter se på hvilke muligheter som lå i å få et verktøy for de som driver faktisk saksbehandling, forvaltning, det utadrettede mot forbrukerne. Dette er dels for å lette hverdagen internt, dels for å lette arbeidet historisk og dels for å ha en større åpenhet rundt det vi driver med. Det overordnede, det er et spørsmål om hvordan man skal håndtere det (intervju direktør NFF, 17.09.09).

Direktørens begrunnelse for å satse på et eget saksbehandlingssystem for Norsk filmfond gikk altså vesentlig ut på det rent arbeidsbesparende og –effektiviserende. Men han er også opptatt av at IKT-verktøy tar god saksbehandling et skritt videre, til også å fremme åpenhet og transparens ut mot bransjen: ”users could access services and information without having to enter the bureaucratic maze or necessarily understanding how the government agencies and departments are arranged” (referert til Keys 2004, i Margetts artikkel i Hood & Heald 2006:206). En slik åpenhet kan føre til at flere brukere blir kjent med systemet. Effekten av

det blir toveis: Flere kjenner til Norsk filmfond, søknadskrav og –prosesser, og vil dermed søke om økonomisk støtte til sine prosjekter på den éne siden, mens Norsk filmfond vil få flere søknader å vurdere, på den andre. Økt søkermasse gir sannsynligvis flere spennende prosjekter og høyere kvalitet på både søknadene (oppfyller de formelle kravene til søknaden) og prosjektene (basert på kunstnerisk vurdering). Med andre ord vil begge parter vinne på åpenhet og transparens.

Det vil også være naturlig å se dette utsagnet i lys av hva direktøren tidligere har sagt om at forvaltningsorganet må ligge foran departementet i forbindelse med mål- og budsjettdialogene. I denne sammenhengen blir direktørens proaktive bruk av IKT-verktøy ikke bare en måte å stille opp et slags regnskap for virksomheten, men også en måte å påvirke de mål og kriterier forvaltningsorganet blir vurdert etter. Ettersom all data om søknadsmassen nå ble samlet, kunne direktøren bruke informasjon hentet ut fra dette systemet i forbindelse med blant annet rapportering til departementet. Med klare fakta som lett kan dokumenteres, har man mer å slå i bordet med i forhold til å vise til måloppnåelse og behov for økte budsjetter: Direktøren hadde nå tall som viste økningen i søkermassen fra år til år (se kap. 6 s xx) og kunne argumentere overfor departementet at økning i antall søknader krever mer saksbehandling og dermed flere stillinger, men også mer penger til tilskudd. Detektor ble på den måten et viktig verktøy for ledelsen i Norsk filmfond i dialogen med departementet i forhold til årlige budsjetter og målstyring.

Direktøren legger i intervjuet også vekt på den nytten de eksterne brukerne, dvs. produsentene som søkte støtte hos filmfondet, ville ha av et saksbehandlingssystem med en åpen portal-løsning:

Det ligger så ekstremt store muligheter i digitale verktøy, og vi tryglet og ba om å få være forsøkskaniner for FAD, som vi ikke fikk til, og prøve i størst mulig grad å gå foran. Vi skulle gjerne vært ute med elektronisk signatur tidligere, vi ønsket etter hvert å gå over til en løsning der produsentene nærmest kunne foreta utbetaling av ratene selv. Det er klart det må godkjennes på lik linje med slik som lånekassen, men jo mer vi kunne gjort av slike ting, jo enklere kunne det bli for oss, jo enklere kunne det ikke minst bli for de der ute. Og vi ønsket at de også i størst mulig grad kunne gå over på å ha egne kontoer for hver enkelt produsent, ha egen historikk osv – Min Side ting (intervju direktør NFF, 17.09.09).

Ledelsen i filmfondet hadde også mer praktiske visjoner for Detektor. Direktøren refererer ovenfor til forsøkene med å få FAD til å interessere seg for filmfondets innovasjon gjennom å bruke Detektor som ”prøveklut” for innføring av elektronisk saksbehandling i forvaltningen generelt (se også s. XX). Men også i forhold til aktører i filmbransjen hadde ledelsen i Norsk filmfond gjort seg tanker om Detektor. Nordisk Film- og TV-Fond (NFTVF), Nordisk Ministerråds fond for støtte til nordisk film- og fjernsynsproduksjon, hadde nylig fått ny direktør og flyttet inn i filmparken på Jar da Detektor var i slutfasen av utviklingen. Det var kjent at fondet stod foran en ny administrativ giv. Filmfondet tilbød NFTVF å bli med på å ta Detektor i bruk:

De andre aktørene var såpass tunge å flytte på, det var ikke snakk om. Nordisk Film- og TV- Fond var fullt orientert om hva vi drev med, men når de ikke er i stand til å være med, så kan ikke vi sitte og vente på dem, så derfor så skjedde det som det gjorde (intervju direktør NFF, 17.09.09).

Et opplegg med Detektor som felles saksbehandlingsverktøy for all støtteforvaltning på filmområdet ville vært hensiktsmessig ut fra et effektiviseringssynspunkt: En rekke filmproduksjoner som får støtte av filmfondet, støttes i tillegg av NFTVF⁴⁶. At NFTVF ikke fikk områdd seg i tide til å bli med på et Detektor-samarbeid, stanset imidlertid ikke filmfondets tanke om en fellesløsning. Da regionale filmfond begynte å bli aktive fra 2005-2006, var det igjen på tale å knytte alle norske tilskuddsytere sammen i et felles saksbehandlingssystem, basert på Detektor. Disse planene druknet i fusjonen av filminstitusjoner i 2007-2008, da Norsk filminstitutt, Norsk filmutvikling og Norsk filmfond ble slått sammen til én virksomhet. Fokus ble på å få den nye etaten opp å gå, ikke på samarbeid med enda flere tilskuddsgivere. Særlig ikke samarbeid om et system bare en liten del av de ansatte i den nye virksomheten brukte, og hvis framtid var usikker.

Bruken:

Til tross for at andre institusjoner ikke ville eller kunne delta i utviklingen og bruken av Detektor, var direktøren i Norsk filmfond beredt til å ta kostnadene ved å være en ”tidlig innovatør”:

⁴⁶ I 2007 fikk 17 norske langfilmer (fiksjon og dokumentar) utviklings- og/eller produksjonsstøtte fra NFTVF, i 2008 atten (se http://www.nordiskfilmogtvfond.com/about_projects.php?sid=20&ptid=18).

Det at man bygger opp noe fra scratch, så er fordelen at man får en skreddersøm, men samtidig så vil det ha flere barnesykdommer. Det er en belastning man må ta som førstebruker, og det vil være hele tiden forbedringer, og det vil være endringer underveis, og det er en kostnad man må ta med i betraktningen som førstebruker. Men med flere brukere, jo større sjanse for at man kunne kommet opp med noen geniale behov, og for at man kunne gjort det til en bedre bedrift for alle. (intervju direktør NFF, 17.09.09)

Direktørens kommentar tyder på at han ideelt sett gjerne skulle hatt flere institusjoner med på bruken av Detektor. Begrunnelsen hans er, interessant nok, ikke knyttet til å dele på kostnadene – de var han villig til å ta selv i stor grad, men til en forventning om at ulike brukere over tid ville kunne utvikle Detektor til et stadig bedre system. Det var flere ganger snakk om å utvide Detektor til å omfatte også andre filmforvaltningsorganer. Blant annet Nordisk Film- og TV- Fond (se over), men det var også planer om å inkludere de regionale filmfondene/ filmsentrene⁴⁷ (6 stk per d.d.). Med flere ”interne brukere”, dvs. brukere fra filmforvaltningen, ville man kunnet arbeide tettere sammen og fått en enda bedre oversikt over filmbransjen i Norge, noe direktøren mener ville komme bransjen i sin helhet til gode. Direktøren ønsket altså å få Detektor opp på et ”trinn 4-nivå” på tjenestetrappen. Han så hvordan en fellesløsning for flere filmforvaltningsorganer ville være til nytte, både for de offentlige etatene og for bransjen (les mer om tjenestetrappen og trinn 4 i kap. 2): Søkerne ville kun ha ett sted å forholde seg til når de søkte økonomisk støtte og informasjon, og de statlige filmorganene ville kunne kommunisere og samarbeide bedre.

Filmfondets informasjonsansvarlige, som også hadde vært prosjektleder for Detektor, sier ikke så mye om utvidelsen til også å gjelde de regionale filmfondene- og sentrene, men er også overbevist om at det var riktig for særlig fondets ansatte å utvikle og ta i bruk Detektor:

NFF var en liten organisasjon med om lag 10 saksbehandlere og et økende antall søknader (621 søknader i 2007, 698 søknader i 2008). En av vinningene med et nytt saksbehandlingssystem var at alle brev som ble sendt ut, med mye informasjon om prosjektet, ble generert automatisk. I tillegg fikk man elektronisk signatur som gjorde at man kunne sende brev elektronisk⁴⁸. Det lå også mye arbeidsbesparelse i at søkerne selv fylte ut nøkkelinformasjon (navn, adresse, kjønn, nøkkeltall om egenandel og totalbudsjett osv.). ... [veiledninger og generell] informasjon på

⁴⁷ De regionale filmsentrene får statstilskudd, men disse midlene skal kun brukes til å støtte kort- og dokumentarfilm. De regionale filmfondene er finansiert av en kombinasjon av statlige og private midler.

⁴⁸ Unntatt tilskuddskontrakter, som måtte signeres av begge parter, og NFF kunne ikke forlange at søkerne også hadde e-signatur.

nettsidene gjorde i tillegg at man slapp å bruke tid på å forklare søkere om krav til søknaden og søknadsprosedyrene ... Dersom man ble syk eller fraværende over lenger tid, kunne andre gå inn i den andres forfallsmappe og jobbe med saken. Det var et åpent system basert på tillitt, samtidig som at prosessene ble formalisert, slik at alle jobbet tilnærmet likt (intervju informasjonsansvarlig NFF, 12.06.09).

Informasjonsansvarlige fremhever det effektiviserende og arbeidsbesparende aspektet ved Detektor. Dette er det samme fortrinnet som koordinator understreket. For informasjonsansvarlig var det imidlertid ytterligere ett fortrinn ved Detektor, særlig knyttet til hennes arbeid med årsmeldinger og årsrapporter til Kulturdepartementet:

[Ved hjelp av Detektor] kunne man lettere hente ut tallmateriale som ga et riktigere bilde av søknadspågangen. Riktignok måtte man fortsatt telle manuelt, men alt ble samlet på ett sted, med mulighet for å søke etter ulike kriterier. [Dataene i Detektor ga et] riktigere bilde og forenklet arbeidet med oversikter og statistikk (intervju informasjonsansvarlig NFF, 12.06.09).

Dette aspektet ved bruken av Detektor peker fremover mot de planene ledelsen i Norsk filmfond hadde om å supplere Detektor med en statistikk-generator som kunne levere løpende data for en serie kvantitative resultatmål som inngikk i det filmpolitiske oppdraget til Norsk filmfond. Heller ikke denne statistikk-modulen ble ferdigutviklet i løpet av fondets levetid.

Oppsummering

Intervjuene viser at mens direktøren først og fremst forholdt seg til Detektor på et overordnet, strategisk nivå, hadde informasjonsansvarlig og Norsk filmfonds brukergrupper konkrete inntrykk og opplevelser av Detektor i praksis. Brukerne var noe mer negative i forhold til innføringsfasene enn ledelsen, men alt i alt viser intervjuene at begge gruppene så fordeler med Detektor.

Begge grupper, både ledelse og brukere, så også på saksbehandlingssystemet som et produkt i utvikling. Mer eller mindre eksplisitt gir alle mine respondenter uttrykk for at de ikke bare forventet, men også forutsatte, at Detektor ville bli løpende oppgradert teknisk og, periodevis og etter behov, bli utviklet med nye applikasjoner.

Ett av de mest åpenbare feltene der Detektor ville trenge videreutvikling, gjaldt grensesnittet mot arkivfunksjoner. At Detektor ikke var et godkjent arkivssystem, gjorde at offisielle dokumenter måtte dobbeltlagres i både Detektor og Doculive. Dette førte til merarbeid for de ansatte, særlig for arkivet. Når man ser tilbake, kan det virke som om koordinatorene i for stor grad ble hørt, og at arkivets behov ikke i samme grad nådde frem til ledelsen som styrte prosjektet.

Gitt det vesentlig strammere regimet for målstyring som filmforvaltningen i Norge har kommet under siden 2005-2006, er det også åpenbart at en utvikling av en statistikkmodul i Detektor hadde vært et viktig tiltak som kunne gitt forvaltningsorganet et visst forsprang i forhold til Kulturdepartementet når det gjelder å analysere og utvikle norsk filmstøtte.

Til tross for at systemet aldri ble ferdig utviklet under filmfondets levetid, er likevel alle parter som hadde befatning med saksbehandlingssystemet enige om at Detektor førte til en vesentlig forbedring av rutinene, effektivisering i form av redusert saksbehandlingstid og forenkling av rapporteringsarbeidet til departementet. Detektor ble et velfungerende verktøy for mange av filmfondets oppgaver pålagt dem av departementet.

Ettersom jeg tidligere har påvist NPMs tilstedeværelse på både filmområdet og etatsnivå, og Detektor var Norsk filmfonds viktigste arbeidsverktøy, kan Detektor også indirekte ses på som et NPM-verktøy. Imidlertid viser de forrige kapitlene at NPM-styringen var ubevisst fra departementets side, at de styrte slik de anså det som mest hensiktsmessig, og at det som ble oppfattet som ren NPM-styring, i noen grad skyldtes andre faktorer, som problemer med bemanning og overarbeid.

De rettslige og organisatoriske årsakene til innføringen av Detektor spilte en betydelig større rolle enn først antatt i implementeringsfasen. Norsk filmfond ønsket, i likhet med departementet, å effektivisere tilskuddsprosessen, men de ønsket også å rydde opp i interne forhold. De ansatte i Norsk filmfond håpet at IKT ville være redningen, og på mange måter fikk de rett. For som man kan lese ut i fra uttalelser fra de ansatte, førte implementeringen av Detektor til en vesentlig forbedring av saksbehandlingsrutinene og av den interne balansen mellom konsulentene og koordinatorene.

SAMMENFATNING OG OPPDATERING

Hensikten med oppgaven

Hensikten med denne oppgaven har vært å studere innføringen av et IKT-verktøy i norsk offentlig forvaltning i lys av New Public Management-teori og e-forvaltning. Til dette formålet har jeg valgt å utføre en case-studie av saksbehandlingssystemet Detektor, som forvaltningsorganet Norsk filmfond innførte i 2004. Jeg har villet granske hvilke begrunnelser og motiver som lå bak implementeringen av Detektor og effektene av innføringen. Ettersom flere forskere har hevdet at NPM, med grunnlag i praksis i privat sektor, var en utbredt styringsteori på begynnelsen av 2000-tallet, fant jeg det interessant å undersøke i hvilken grad denne teorien hadde noen innflytelse på norsk offentlig forvaltning og på den norske filmforvaltningen generelt, og på innføringen av Detektor i filmfondet spesielt.

Elektronisk saksbehandling i offentlig sektor og elektronisk tjenesteyting over Internett har vokst frem som et resultat av den allmenne teknologiske utviklingen, men også som et resultat av en bevisst forvaltningspolitikk. En kobling av disse elementene har fått navnet e-forvaltning. Hvordan Detektor som IKT-verktøy kunne være både et element i en NPM-orientert styringspraksis og en løsning på et mer administrativt og brukerorientert behov i filmfondet, har vært et mål å finne ut av. I tillegg ønsket jeg å undersøke om hensynet til et formelt regelverk ble ivaretatt ved, og eventuelt påvirket, innføringen av Detektor.

Viktigste funn

Undersøkelsen gir grunnlag for tre overbyggende observasjoner:

Klare indikasjoner på NPM på filmområdet

I min gjennomgang av filmsektoren har jeg kunnet påvise tilstedeværelsen av en serie av Hoods kjennetegn på NPM. Denne konklusjonen bygger opp under bl.a. Sandbergs tidligere (2005) funn. NPM-karakteristika finnes både i Kulturdepartementets styring av filmområdet

og i Norsk filmfonds utøvelse av forvaltningsoppgavene. Eksempelene på NPM-typiske trekk ved det statlige filmforvaltningsapparatet strekker seg

- fra omfattende målstyringsprosedyrer og resultatmålinger fra departementets side,
- via argumentene for å etablere filmfondet som en "selvstendig" enhet med "profesjonell" styring (St.meld. nr.1 (1999-2000):kap. 3.3.4) og spesialiserte oppgaver, som skilte fondet ut fra andre filmorganer,
- til hands-on styring av filmfondet etter kvantifiserte bransje- og markedsbaserte mål
- og aktiv profilering og PR i det offentlige rom av fondets tiltak og bransjens resultater.

Inntrykket av at NPM har preget filmforvaltningen, må likevel modifieres noe. Særlig gjelder dette filmfondets virke. Når jeg kan påvise at Norsk filmfond staket ut sin egen kurs innenfor ganske generelle "overordnede politiske mål for bevilgningen [av statsstøtte]" (St.meld. nr. 1 (1999-2000):kap.3.3.4), kan dette like gjerne – slik filmfondets direktør antyder – ha å gjøre med kapasitetsproblemer i Kulturdepartementet, som med en bevisst NPM-politikk. I dette perspektivet skyldes Norsk filmfonds friere tøyler ikke at departementet med overlegg ga omfattende styringsfullmakter til et forvaltningsorgan, men at departementet ikke rådde over tilstrekkelige ressurser til å forfølge en tett målstyring. Tilsvarende kan det være rimelig å se betydelig økte bevilgninger til filmsektoren som et uttrykk for en sterkt økende søknadsmengde og omfattende utvidelse av støtteordningene, snarere enn som belønning for fondets prestasjoner i forhold til de filmpolitiske målene.

Indre uoverensstemmelser rundt beslutningsmyndighet

Ved å henvise til argumentene som Kulturdepartementet anførte i budsjettproposisjonene for årene 2000 og 2001, har jeg påvist departementets visjon for opprettelsen av Norsk filmfond. Kulturdepartementet så åpenbart for seg et faglig uavhengig og høyt kompetent organ med betydelig selvstendig myndighet: en "selvstendig virksomhet", ledet av en direktør utpekt av et "profesjonelt styre", som foretok sine beslutninger "på bakgrunn av overordnede politiske mål ..., egne faglige vurderinger og næringens og markedets behov" og som hadde "betydelig filmfaglig kompetanse" (St.prp. nr.1 (1999-2000):kap.3.3.4 og St.prp. nr. 1 (2000-2001):kap.7).

Når det kom til stykket, viste det seg imidlertid at det var grenser for hvor langt Kulturdepartementet var villig til å delegere beslutningsmyndighet til filmfondet. En fristilt leder som fondets direktør måtte likevel styre tett opp mot departementets forventninger. Til tross for gode prestasjoner, i form av økt produksjonsvolum og økt publikumsbesøk på norske filmer, bestod kravet om detaljert resultatrapportering. Det ”profesjonelle” styrets formelle (og filmpolitiske) kontrollfunksjon vis-à-vis støttetildelingen viste seg i praksis å bli nøytralisert av filmkonsulentenes reelle filmfaglige og kunstneriske skjønnsutøvelse.

Detektor – et verktøy for pragmatiske formål

På systemnivå har jeg ikke kunnet påvise vesentlig innflytelse fra NPM på saksbehandlingssystemet Detektor. Riktignok var en statistikkdel tenkt å skulle betjene Kulturdepartementets rapporteringskrav og *ad hoc*-behov for annet tallmateriale, men dette elementet i systemet kom aldri lenger enn til konseptstadiet. Både dokumenter og intervjuutsagn peker da også nokså entydig i retning av at rent pragmatiske hensyn lå til grunn for å innføre IKT-basert saksbehandling i Norsk filmfond. Både ledelse og systembrukere i fondet fremhever effektiviseringsgevinsten ved Detektor i forhold til operative faktorer som økende saksmengde, konsistent søknadsbehandling og beslutningskvalitet. Direktørens ønske om optimal brukerorientering og brukervennlighet – i form av en ”Altinn-løsning” – peker dessuten i retning av e-forvaltning.

På denne bakgrunn forstår jeg Detektor som et hjelpemiddel til å effektivisere, forenkle og forbedre administrative rutiner og saksbehandling i filmfondet, snarere enn som verktøy for en bestemt styringsideologi. Min gjennomgang viser videre at juridiske hensyn ved saksbehandlingen har spilt en underordnet rolle. Behovet for opprydning i kulturen rundt tildeling av tilskudd, for transparens og konsistens, har derimot åpenbart vært en viktig drivkraft for Norsk filmfonds ansatte. Som arbeidseffektiviserende verktøy kan Detektor også sies å ha blitt helt nødvendig for at filmfondet skulle kunne opprettholde målet om en liten arbeidsstokk, etter hvert som saksmengden økte og nye støtteordninger kom til. Sist, men etter flere intervjuer å dømme ikke minst, har Detektor også hatt betydning for å styrke vurderingen av prosjekter på teknisk (oppfyller søknadskravene) og praktisk (balansen

mellom koordinatorene og konsulentene) nivå. Tradisjonelt har det kunstneriske skjønnnet hatt avgjørende betydning ved vurderingen.

NPM, IKT-politikk og Detektor

Min undersøkelse viser at forbindelsen mellom NPM og Detektor i første rekke kan tilskrives den generelle reformprosessen som offentlig forvaltning har gjennomgått de siste to tiårene: Mål om økt effektivitet og økonomiske innsparinger på den ene siden, delegering av oppgaver til målstyrte forvaltningsorganer på den andre. Jeg har påvist begge disse utviklingstrekkene i norsk filmforvaltning. Etableringen av Norsk filmfond i 2001 må dessuten oppfattes som et tiltak for å oppnå så effektiv og målrettet forvaltning av tilskuddsordningene som mulig.

Mens diskusjonene om NPM pågikk i akademiske kretser og fagpolitiske fora, har det gjennom de senere årene pågått en stille forskyvning i synet på mål og midler i offentlig forvaltning, i lys av den generelle IKT-utviklingen. Fornyings- og administrasjonsdepartementet, som leder an i policy-utviklingen på feltet, har skjøvet fokus over mot "ei døgnopen elektronisk forvaltning" (St.meld. nr. 17 (2006-2007):kap.7.1). Slik e-forvaltning kjennetegnes ved større vekt på brukerorientering og tjenestekvalitet. Den illustreres ved blant annet "tjenestetrappa", der idealet på de to siste trinnene er vertikal og horisontal integrasjon mellom brukere og forvaltning, og forvaltningsorganene imellom (ibid).

Mine undersøkelser viser at Norsk filmfond må krediteres for å ha ligget i forkant av denne utviklingen. I intervjuer med direktør og informasjonsansvarlig i Norsk filmfond fremhever begge at det opprinnelige ønsket for Detektor var et "trinn-4-verktøy", en "Altinn-løsning". Filmfondets ambisjoner på dette punktet ble imidlertid hindret bl.a. av at det ikke var hjelp eller støtte å få, verken i Kultur- eller Fornyings- og administrasjonsdepartementet. Fondets visjon var dessuten at Detektor skulle omfatte og brukes av alle filmforvaltningsorganer, både på felles-nordisk og på nasjonalt og regionalt nivå i Norge. Men heller ikke disse organene var innstilt på et slikt samarbeid.

Operative faktorer i utviklingen av Detektor

Andre forhold enn NPM har utvilsom bidratt og gitt sterke impulser til utviklingen av Detektor. Først og fremst handler dette om faktorer som er betinget av indre forhold og hensyn i Norsk filmfond. Tre hovedhensyn fremstår i min gjennomgang:

- *Rettslige krav og reguleringer* knytter seg først og fremst til relevant regelverk for saksbehandling i norsk offentlig administrasjon. Min granskning tyder på at slike hensyn ikke har inntatt noen fremtredende plass i filmfondets utvikling av Detektor. Løsningene som er valgt, først og fremst av praktiske årsaker, synes likevel å oppfylle kravene i gjeldende lov- og regelverk.
- *Opprydding i saksbehandlingsrutiner* handler om å sette en ny standard i forhold til tidligere søknads- og saksbehandlingspraksis. Med støtte i utsagn fra filmfondets ansatte mener jeg å kunne konstatere at Detektor ble viktig for å iverksette en mer transparent, forutsigbar og rettferdig søknadsprosedyre. Samtidig sendte filmfondet et tydelig signal om at fondet stod for administrativ profesjonalitet og forventet det samme fra sine søkere.
- *Balanse mellom saksbehandlingskriterier* henspiller på at de tidligere filmforvaltningsorganene var blitt kritisert bl.a. for å la kunstneriske kriterier overstyre mer objektive filmfaglige vurderinger av prosjekter det ble søkt om støtte til. Innføringen av Detektor synliggjorde og ga større vekt til vurderingen av den økonomiske og tekniske gjennomførbarheten av prosjektene. I tillegg til å styrke tilliten til at prosjektene ble vurdert i forhold til en helhet av kriterier, sendte filmfondet på denne måten også et tydelig signal om "at det skal være i orden i sakene ... vi behandler ingenting før [alle formelle] ting er på plass" (intervju direktør NFF 17.09.09).

Endringene internt: Et vellykket prosjekt

Samlet sett antyder min undersøkelse at innføringen av Detektor i Norsk filmfond har vært vellykket. Saksbehandlingssystemet er, langt på vei, blitt virksomhetens primære arbeidsverktøy i forvaltningen av tilskudd til audiovisuell produksjon. Internt har innføringen av Detektor likevel hatt ulik betydning for de ulike brukerne.

Prosjektkoordinatorerne utgjør den primære brukergruppen. De er også den brukergruppen internt i filmfondet som uttaler seg mest positivt om Detektor. IKT-løsningen har medført forenklet saksbehandling, mer robuste saksbehandlingsrutiner og kortere behandlingstid av søknadene. Et annet moment som koordinatorene fremhever, er at med Detektor oppsto en mer korrekt balanse mellom kunstnerisk og teknisk vurdering av prosjektene, mellom filmkonsulentene og prosjektkoordinatorerne.

For arkivaren er Detektor imidlertid bare en halvgod løsning, siden den teknisk og rettslig har flere svakheter. Søknader og svarbrev må hentes ut av Detektor og lagres manuelt i det arkivgodkjente systemet Doculive. Denne dobbeltlagringen oppleves, naturlig nok, som unødvendig og byrdefull. Imidlertid blir det påpekt at Detektor som et fullt utviklet saksbehandlings- og arkivsystem ville tilfredsstilt de fleste behov.

For ledelsen har Detektor budt på muligheter for bedre strategisk ledelse. Oppdaterte oversikter over søknadsvolum, behandlede søknader, støttetilsagn og –beløp og balansen mellom de ulike støtteordningene er nå tilgjengelig med noen tastetrykk. Selv uten den planlagte statistikkmodulen kan Detektor levere data som kjønnsfordelingen i sentrale produksjonsposisjoner, produsentenes geografiske tilhørighet og andre grunnlagsdata som etterspørres på politisk nivå.

Jeg mener dermed å kunne fastslå at alle aktuelle brukere av Detektor i Norsk filmfond ser på systemet som et betydelig fremskritt. Med noen mindre reservasjoner knyttet til at Detektor aldri ble fullt utviklet, synes det også å være betydelig tilfredshet med både funksjonalitetene i systemet og effektiviseringsgevinsten av det. Det mest interessante ved dette samstemte synet er likevel ikke tilfredsheten med de tekniske løsningene, men at alle brukere av systemet er så entydig tilfredse med at oppgavene deres er blitt effektivisert og strømlinjet gjennom innføringen av et elektronisk arbeidsverktøy.

Om Detektors og Norsk filmfonds skjebne

Detektor på oppsigelse

Da Norsk filmfond ble lagt ned 31. mars 2008, var Detektor fortsatt ikke ferdig utviklet. En statistikk- og rapportgenerator, samt en selvbetjeningsløsning for at søkere kunne opprette

brukerkontoer, manglet fortsatt. I praksis hadde arbeidet med å videreutvikle Detektor allerede stått i stampe i et år: I mars 2007 hadde Kulturdepartementet gått inn for å samle alle de statlige virksomhetene på filmområdet⁴⁹ i én ny institusjon med navnet Norsk filminstitutt (St.meld. nr. 22 (2006-2007):51ff).

Av grunner som ikke er kjent i detalj, har den nye ledelsen i Norsk filminstitutt besluttet å utvikle et nytt saksbehandlingssystem fremfor å videreutvikle Detektor. Høsten 2009 la Norsk filminstitutt ut anbudsinnbydelse på utvikling av et saksbehandlingssystem som skulle brukes av alle avdelinger i det nye filminstituttet. Utviklingen av det nye saksbehandlingssystemet skal ihht. anbudsinnbydelsen starte i 2010, med sikte på å være i drift fra høsten 2010. I mellomtiden vil Detektor fungere som hittil.

Behov for veiledning og koordinering

Av intervjuene med direktør og informasjonssjef i Norsk filmfond fremgår det klart at arbeidet med å utvikle Detektor var en nokså ensom affære. Det var lite hjelp å få fra fagdepartementene når det gjaldt forhold som selvbetjeningsordninger, bruk av e-signatur og brukerkonti, og praktiske løsninger, som forsøk med en databaseapplikasjon, valget mellom hylleware og skreddersøm. Verken Kulturdepartementet eller Fornyings- og administrasjonsdepartementet viste seg i stand til å yte veiledning. Heller ikke private konsulenter eller systemleverandører kunne bidra. Resultatet var en hel del leting, prøving og feiling, særlig i de innledende fasene. Det synes åpenbart at Norsk filmfond kunne ha spart både tid og penger dersom deres grunnleggende kravspesifikasjon var blitt tatt hånd om av en instans som kunne ha gitt faglige råd om generell innretting, alternative leveringssystemer, systemvalg og arkitektur, tilgjengelige applikasjoner og deres tilpasningsmuligheter, utbyggingsopsjoner og kompatibilitet med andre administrasjonssystemer, minimumskrav til systemer for offentlig forvaltning og implementering av grunnleggende juridiske og forvaltningsmessige funksjoner, aktuelle leverandører og rimelige krav til disse, osv.

⁴⁹ Med unntak av eierandelen på 77,6 prosent i infrastruktur-/eiendomsselskapet Filmparken AS.

At KKD som fagdepartement ikke skulle sitte med kompetanse til å yte slik veiledning, synes rimelig. At FAD derimot ikke kunne stille opp i forhold til en statsinstitusjon som var villig til å ta merbelastningen med å gå i bresjen for IKT-basert innovasjon og fornyelse, er mer overraskende, selv om man tar i betraktning at Detektor ble planlagt og designet i 2002-03. I mellomtiden har imidlertid FAD opprettet Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi). Det ville være rimelig om det innenfor Difis mandat – ”medvirke til at statsforvaltningen er kjennetegnet av kvalitet, effektivitet, brukerretting, åpenhet og medvirkning, og at statsforvaltningen er organisert og ledet på en god måte med nødvendig samordning på tvers av sektorer” (FADs pressemelding 05.10.07) – var rom for en form for konsulent- eller veiledningstjeneste for statsinstitusjoner som planlegger å innføre IKT-systemer. Særlig kan dette synes naturlig siden Difi også har overtatt flere av Statskonsults oppgaver. Statskonsult leverte i 60 år ”rådgivning, bistand og evaluering rettet mot omstilling i offentlig sektor” (<http://no.wikipedia.org/wiki/Statskonsult>), med statlige organer som primær målgruppe. En slik veiledningstjeneste skulle for eksempel kunne knyttes til nettstedet anskaffelser.no, som Difi driver. Anskaffelser.no er en nettbasert veiledningstjeneste for offentlige anskaffelser, som evt. kan suppleres med kurs på forskjellige steder i landet (<http://www.difi.no/emne/anskaffelser>).

Behovet for koordinering av ulike IKT-systemer i offentlig sektor generelt, og av filmforvaltningens applikasjoner med et brukergrensesnitt spesielt, understrekes ytterligere ved at FAD i 2009 inviterte offentlige etater til å knytte sine elektroniske tjenester til nettstedet Altinn. Blant etatene som fikk tilbudet – og som ble avkrevet begrunnelse dersom de avsto – var Norsk filminstitutt. At filminstituttet takket nei til tilbudet, med begrunnelse at film er en såpass særegen bransje med få aktører at det ikke ville være formålstjenlig å knytte seg til Altinn, svekker ikke det grunnleggende behovet for samordning, koordinering og kompatibilitet av og mellom systemer som er i bruk på filmområdet.

Behov for bransjeintern koordinering

De siste fem-seks årene har sett fremveksten av en rekke regionale filmsentre og –fond i ulike deler av Norge. I dag er et titall regionale filmfond i virksomhet eller under opprettelse. Som regel er de regionale filmfondene finansiert gjennom en kombinasjon av privat

investeringskapital og kommunale og fylkeskommunale tilskudd. I 2008 disponerte regionsfondene anslagsvis 40 millioner kroner til sin virksomhet. Noen av fondene opererer også i nært samspill med regionale filmsentre. I motsetning til fondene får filmsentrene statlige tilskudd, men disse midlene skal kun benyttes til å støtte produksjon av kortfilm og dokumentarfilm. Det betydelige innslaget av offentlige midler i finansieringen av den regionale filmproduksjonen gjør at det også i de regionale fondene eksisterer behov for robuste og formelt velforankrede forvaltningsrutiner. Regnskaps- og rapporteringskravene i den regionale filmvirksomheten har mye til felles med den praksis som allerede er innført i statlig filmforvaltning. Norsk filmfond la derfor inn i planene for Detektor at systemet også skulle kunne benyttes av de regionale filmfondene i deres saksbehandling. Formålet var dels å sikre en mest mulig likeartet behandling av søknader om støtte, og å forankre denne i regler og rutiner for offentlig saksbehandling, og dels å stimulere til sammenlignbar rapportering av resultater og rammebetingelser.

Da de regionale filmfondene opprettet sin egen organisasjon FilmReg i mars 2008, sluttet de seg til tanken om Detektor som felles saksbehandlingsverktøy. Reorganiseringen av de statlige forvaltningsinstitusjonene har imidlertid medført at saken fortsatt ikke har kommet ut over den prinsipielle enigheten om å innføre et felles IKT-basert saksbehandlings- og rapporteringsverktøy.

KKD fortsatt på gjerdet

Det hersker altså i øyeblikket en noe uavklart situasjon når det gjelder IKT-baserte saksbehandlings- og rapporteringsverktøy i norsk filmforvaltning. Så langt er det heller ikke noe som tyder på at KKD som fagdepartement vil legge press eller føringer på filminstituttet om IKT-bruk. Derimot synes kulturdepartementet å ha blitt noe mer interessert i IKT og fornying generelt. Blant annet har departementet tatt på seg ansvar for å utarbeide materiale til instruks for "offentlig elektronisk postjournal"

(http://www.oep.no/frontpage/om_oep.html) som nå skal innføres i hele den statlige forvaltningen for å bedre mulighetene for innsyn i offentlige dokumenter. Hvorvidt KKDs interesse for fornying er en bevisst satsing eller om det kun er uttrykk for et ønske om å gi sitt bidrag til den alminnelige utviklingen i retning større bruk av IKT i forvaltningen, er

usikkert. I intervjuene om Detektor og filmforvaltning fastholdt KKD at de ikke ville "drive med slik detaljstyring som IKT-løsninger i de underliggende etatene", og henviste til FAD som ansvarlig instans for den overordnede IKT-politikken i staten. Så langt synes dette utsagnet å være gjeldende linje i kulturdepartementet.

Litteraturliste

Astrup, Christian Boe (1984): *Statens engasjement i norsk spillefilmproduksjon 1945-1955*. Hovedfagavhandling i historie. Oslo: Universitetet i Oslo, vår 1984.

Simonsen, Mie Berg (1969) *Norsk spillefilmproduksjon under stønadsordningen av 1969*. Stensil, Universitetet i Oslo. Institutt for presseforskning. Oslo

Christensen, Tom (1991): *Virksomhetsplanlegging - myteskaping eller instrumentell problemløsning?*
Oslo: TANO.

Christensen, Tom and Lægreid, Per (2001): "New Public Management i norsk sentralforvaltning" i Tranøy, Bent Sofus og Østerud, Øyvind (red.), *Den fragmenterte staten*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.

Christensen, Tom; Egeberg, Morten; Larsen, Helge O.; Lægreid, Per; Rosness, Paul G. (2002): *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget

Christensen, Tom og Lægreid, Per (2007): *Transending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*. Hampshire, England: Ashgate Publishing Limited

Dunleavy, Patrick; Margetts, Helen; Bastow, Simon og Tinkler, Jane (2006): "New Public Management Is Dead. Long live Digital-Era Governance". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3) pp. 467-494

Gaustad, Terje: "The Efficiency of Indirect Film Subsidies in Encouraging Private Investments". Paper before the 13th Norwegian Media Researchers' Conference 30-31 October 2008. Manuskript under utgivelse; gjengitt med tillatelse fra forfatteren.

Hanche, Øivind; Iversen, Gunnar; Aas, Nils Klevjer (2004): *Bedre enn sitt rykte. En liten norsk filmhistorie*. 2. utgave. Oslo: Norsk filminstitutt.

Holst, Jan Erik (2006): *Det lille sirkus. Et essay om norske filmer og produksjonsforhold 1946-2006*. Oslo: Norsk filminstitutt – Norsk filminstitutts skriftserie nr. 18

Hood, Christopher (1991): "A Public Management for All Seasons?". *Public Administration*, nr. 69 (Spring 1991), pp. 3-19

Jansen, Arild og Schartum, Dag Wiese (2008): "E-forvaltning: Perspektiver, systematikk og begreper" i Jansen, Arild og Schartum, Dag Wiese (red.): *Elektronisk forvaltning på norsk. Statlig og kommunal bruk av IKT*. Bergen: Fagbokforlaget

Jansen, Arild (2008): "Fra EMMA til Altinn" i Jansen, Arild og Schartum, Dag Wiese (red.): *Elektronisk forvaltning på norsk. Statlig og kommunal bruk av IKT*. Bergen: Fagbokforlaget

Johnstad, Tom; Klausen, Jan Erik og Mønnesland, Jan (2003): *Globalisering, regionalisering og distriktpolitikk*. Makt- og demokratiutredningens rapport 76, august 2003. Oslo: Maktrutredningen

Kuhn, Thomas S.: "The Structure of Scientific Revolution". *International Encyclopedia of Unified Science*. 2. utvidede utgave. Chicago: University of Chicago Press.

Larbi, George A.: "The New Public Management Approach and Crisis States". *UNRISD Discussion Paper No. 112, September 1999*. Genève: UNRISD.

Lind, K. (1997): *Fra modernisering til fornyelse. 1980-tallets forvaltningspolitikk*. Notat 97/12. Bergen: LOS-senter.

Margetts, Helen (2006): "Transparency and Digital Government" i Hood, Christopher & Heald, David (eds.): *Transparency. The Key to Better Governance?* Oxford, England: Oxford University Press

Massey, Andrew (ed.) (1997): *Globalization and Marketization of Government Services*. London: Macmillan.

Moore, M.; Stuart, S.; Haddock, A.: *Institution Building as an Assistance Method*. Report to the Swedish Development Authority. Stockholm: SIDA [her hentet fra Larbie 1999].

Nymo, Tanya P. (2006): *Under forvandlingens lov. Norsk filminstitutts historie*. Oslo: Norsk filminstitutt – Norsk filminstitutts skriftserie nr. 17

Olsen, Johan P. (1996): "Slow Learner - or Another Triumph of the Tortoise?" i Johan P. Olsen and B. G. Peters (eds.), *Lessons from Experience*. Oslo: Scandinavian University Press.

Olsen, Johan P. (1988): "Foran en ny, offentlig revolusjon" i Olsen, Johan P. *Statsstyre og institusjonsutforming*. Oslo: Universitetsforlaget

Peters, Guy B. (ed.) (2001): *The Future of Governing*. Kansas City, USA: University Press of Kansas

Peters, Thomas J. og Waterman, Robert H. jr. (1982): *In Search of Excellence. Lessons from America's Best Run Companies*. New York: Harper & Row

Pollitt, Christopher og Bouckaert, Geert (2000): *Public management reform. A comparative analysis*. Oxford, England: Oxford University Press

Pollitt, Christopher (2003): "The Essential Public Manager. Public Policy and Management". Buckingham , England: Open University Press

Reikvam, Rolf; Tranøy, Bent Sofus; Ekeland, Anders; Rønning, Rolf; Hansen, May og Hagen, Aksel (2008): *Utveier. "Samhandlingsmodell" som alternative til New Public Management*. Oslo: SVs stortingsgruppe

Rombach, Björn (1991): *Det går inte att styra med mål!* Lund: Studentlitteratur

Rondinelli, D. A. (1981): "Government decentralisation in comparative theory and practice in developing countries" i *International Review of Administrative Sciences*, 47:133-45.

Sandberg, Cecilie (2005): *Staten og norsk spillefilm*. Hovedfagsoppgave i statsvitenskap. Oslo: Universitetet i Oslo, H 2005.

Selle, Per og Åsgård, Åshild (2008): "IKT som moderniseringsverktøy i Norge, Danmark og Storbritannia" i Tommy Tranvik (red.): *Digital teknologi og organisasjonsendring. Studier av offentlig og frivillig sektor*. Bergen: Fagbokforlaget

Statskonsult (2002): *Modernisering av den norske departements-direktoratsmodellen*. Oslo: Statskonsult. Notat 6-2002.

Sørensen, Rune (1997): "Styringsmessige konsekvenser av kommunale finansieringsformer". Vedlegg til NOU 1997:8 "Om finansiering av kommunesektoren".

Tranvik, Tommy (2008): "Digital teknologi og organiseringsendring i offentlig og frivillig sektor" i Tommy Tranvik (red.): *Digital teknologi og organisasjonsendring. Studier av offentlig og frivillig sektor*. Bergen: Fagbokforlaget

Øgård, Morten (2000): "New Public Management – markedet som redningsplanke?" i Harald Baldersheim og Lawrence Rose (red.): *Det kommunale laboratorium: Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget

Øgård, Morten (2001): *Forvaltningsinnovasjon i de nordiske regionene/kommunene: i felles takt mot new public amangement?* Dr.avhandling. Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Øgård, Morten (2002): "New Public Management – markedet som redningsplanke?" i Baldersheim, Harald og Rose, Lawrence E. (red.): *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget

Aas, Nils Klevjer (2002): "Film, kino, video, dvd" i Bjørnstad, Nina og Kjeldsen, Jens E. (red.): *medienorge 2002. Fakta om massemedier*. Kristiansand: IJ-forlaget, s. 49-58

Nettsider:

Aas, Mikkel Hovden (2007): *Forvaltningspolitisk utvikling i OECD 1978-1993, med blikk på Norge*. Masteroppgave i historie. Universitetet i Bergen. På: https://bora.uib.no/bitstream/1956/2361/1/Masterthesis_Aas.pdf (lest 4/4-09)

Christensen, Tom (2003): *Regionale og distriktpolitiske effekter av New Public Management*. Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo. På: <http://www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/rap/2003/0006/ddd/pdfv/190801-newpublicmanagement.pdf> (lest 17/5-09)

Christensen, Tom og Lægreid, Per (2003): *Politisk styring og privatisering: Holdninger i elitene og befolkningen*. Stein Rokkan Senter for flerfagligesamfunnsstudier, Universitetsforskning i Bergen. På <https://bora.uib.no/bitstream/1956/1406/1/N01-03%5b1%5d.pdf> (lest 4/4-09)

Christensen, Tom: *Forvaltningspolitikk og New Public Management*. På: <http://www.alternativstad.nu/Dokument/Christensen.pdf> (lest 25/2-10)

FAD, pressemelding 05.10.2007: *Styrket gjennomføringskraft for IKT og fornying*. På: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/pressecenter/pressemeldinger/2007/styrket-gjennomforingskraft-for-ikt-og-f.html?id=484693> (lest 28/4-10)

FAFO (2008): *Samhandlingsmodell som alternativ til New Public Management*. På: www.sv.no/content/download/11528/72575/file (lest 14/4-10)

FAOS-Rapporten (2008): *Felles IKT-arkitektur i offentlig sektor*. Høringssvar fra Det Norske Veritas. På: http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/IKT-politikk/FAOS/Horing_FAOS_DNV.pdf (lest 10/5-10)

Ferlie, Ewan., Lynn, L. and Pollitt, C. (2005): *Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press, på: http://books.google.com/books?id=Y23bzBLITqYC&printsec=frontcover&dq=Oxford+Handbook+of+Public+Management+%2B+ferlie&source=bl&ots=qVuJzhJMyt&sig=wRjwP_Wcw7YwZG3az38deemmJsE&hl=no&ei=WOLZS-eoOcihOLSXxeUP&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=1&ved=0CAYQ6AEwAA#v=onepage&q&f=false (lest 14/4-09)

Ferlie, Ewan (2007): "The New Public Management: An Overview". Forelesning på Copenhagen Business School 23. april 2007. Kort referat og PPT-presentasjon på [http://www.cbs.dk/videreuddannelse/masteruddannelser/mba_uddannelser/master_of_health_management/menu/mhm_arrangementer/menu/tidligere_arrangementer/tidligere_arrangementer/\(language\)/dan-DK](http://www.cbs.dk/videreuddannelse/masteruddannelser/mba_uddannelser/master_of_health_management/menu/mhm_arrangementer/menu/tidligere_arrangementer/tidligere_arrangementer/(language)/dan-DK) (lest 26/4-09)

Johnstad, T., Klausen, J.E. og Mønnesland, J. (2003): *Globalisering, regionalisering og distriktspolitikk*. Makt- og demokratiutredningens rapportserie, rapport 76, august 2003 . På: <http://www.sv.uio.no/mutr/publikasjoner/rapp2003/rapp76/index.html> (lest 15/5-09)

Ovell, Jonas (2005): *IKT og lovverkets rolle ved omstillinger i offentlig sektor*. Masteroppgave i informatikk, NTNU. På: <http://daim.idi.ntnu.no/masteroppgaver/IME/IDI/2004/1100/masteroppgave.pdf> (lest 24/6-09)

Sandberg, Cecilie Christina (2005): *Staten og norsk spillefilm - En analyse av norske myndigheters engasjement i nasjonal spillefilmproduksjon*. Hovedoppgave i Statsvitenskap Universitetet i Oslo. På: <http://www.duo.uio.no/publ/statsvitenskap/2005/31934/31934.pdf> (lest 26/4-09)

www.Altinn.no

www.filmfondet.no

www.Minside.no

www.nfi.no

<http://no.wikipedia.org/wiki/Statskonsult>

<http://www.difi.no/emne/anskaffelser>

http://www.oep.no/frontpage/om_oep.html

http://www.lovdato.no/cgi-wift/wiftldles?doc=/usr/www/lovdato/for/sf/kk/kk-20070808-0979.html&emne=audiovisuelle+produksjon*&&

<http://www.medienorge.uib.no/?cat=statistikk&page=kino>

<http://www.alternativstad.nu/Dokument/Christensen.pdf:5>

<http://www.alternativstad.nu/Dokument/Christensen.pdf:4>

Offentlige dokumenter:

Ernst & Young Management Consulting (1999): *Gjennomgang av støtteordningene til norsk spillefilm*. Oslo: Kulturdepartementet.

Forskrift om tilskudd til filmformål 2002, Kulturdepartementet

NFF (2001): Årsmelding for Norsk filmfond 2001. Oslo: Norsk filmfond

NFF (2002): Årsmelding for Norsk filmfond 2002. Oslo: Norsk filmfond

NFF (2003): Årsmelding for Norsk filmfond 2003. Oslo: Norsk filmfond

NFF (2004): Årsmelding for Norsk filmfond 2004. Oslo: Norsk filmfond

NFF (2005): Årsmelding for Norsk filmfond 2005. Oslo: Norsk filmfond

NFF (2006): Årsmelding for Norsk filmfond 2006. Oslo: Norsk filmfond

NFF (2007): Årsmelding for Norsk filmfond 2007. Oslo: Norsk filmfond

NFF (2006): *Mål for filmpolitikk i Norge og Norden*. Norsk filmfonds arbeidsnotater. Oslo: Norsk filmfond.

NFI (2000): Rapport for hele filmområdet 1999. Oslo: Norsk filminstitutt. I NFIs statistikkarkiv

NFI (2001): Rapport for hele filmområdet 2000. Oslo: Norsk filminstitutt. I NFIs statistikkarkiv

NFI (2002): Rapport for hele filmområdet 2001. Oslo: Norsk filminstitutt. I NFIs statistikkarkiv

NOU 1978:48 "Offentlig databehandling. Desentralisering og effektivisering"

NOU 1988:15 "Samspill om grunndata: Et forslag til samordning av virksomhets- og foretaksregistre i offentlig forvaltning"

NOU 1988:40 "Datapolitikk i staten i 1990-årene"

NOU 2003:6 "Hva koster det? Bedre budsjettering og regnskapsføring i staten"

NOU 2004:2 "Effekter og effektivitet. Effekter av statlig innsats for regional utvikling og distriktpolitiske mål".

Statskonsult (2002): *Modernisering av den norske departements-direktoratsmodellen: Et forprosjekt*. Notat 6-2002. Oslo: Statskonsult. Også på <http://www.statskonsult.no/publik/rapporter/fulltekst/n2002-06.pdf> (lest 26/4-09)

St.prp. nr. 1 (1999-2000): Kulturdepartementets fagproposisjon programkategori 08.30, kap.0334 St.prp. nr.1(2000-2001): Kulturdepartementets fagproposisjon programkategori 08.20, kap.320
St.prp. nr. 1 (2001-2002): Kulturdepartementets fagproposisjon programkategori 08.20, kap.320

St.meld.nr. 83 (1984-1985) Regjeringens langtidsprogram 1986-89
St.mld. nr. 4 (1987-1988) Den nye staten. Program for fornyelse av statsforvaltningen
St.mld. nr. 35 (1991-1992) Om statens forvaltnings- og personalpolitikk. Fundament for fellesskap
St.mld. nr. 61 (1991-1992): Kultur i tiden
St.mld. nr. 32 (1992-1993): Media i tida
St.mld. nr. 25 (2003-2004) Økonomiske rammebetingelser for filmproduksjon
St.mld. nr. 22 (2004–2005) Kultur og næring
St.mld. nr. 22 (2006-2007) Veiviseren for det norske filmløftet

St.mld. nr. 17 (2006-2007) Eit informasjonssamfunn for alle

St.mld. nr. 19 (2008-2009) Ei forvaltning for demokrati og fellesskap

Stortingstidende 2004:3072

Pressemelding fra FAD om opprettelsen av Difi 05.10.2007
Pressemelding fra FAD om opprettelse av Avdeling for IKT og fornying og ansettelse av eksepedisjonssjef 02.02.2009

Avisens Nyhetsbyrå (2008): "Slår tilbake mot filmkritikken". Intervju med statsråd Giske ved Jonas Brække 29. januar 2008; her sitert etter Sarpsborg Arbeiderblad på nett på <http://www.sa.no/kultur/underholdning/article3311704.ece>

Vedlegg 1: Intervjuguider

3 grupper:

- KKD
- Ledelse
- Brukere

KKD

IKT

1. Sentralforvaltningen

- Hva har KKDs praksis vært på IKT-feltet over de siste 10-15 årene?
 - o Hvilke konkrete ting ønsket man å oppnå i form av fornyelse og modernisering?
 - o Har IKT vært et mål i seg selv, eller de det kun et verktøy til å oppnå andre mål?

2. Forvaltningsorganene

- Hvordan har KKD arbeidet for å innføre "moderniseringen" i de underlagte organene?
 - o Har det vært noen form for generelle krav og tiltak?
 - o Var disse i så fall KKD's eget initiativ, eller fra andre dept/ høyere hold?

3. Filmsektoren

- I hvilken grad har KKD lagt generelle føringer på innføring av IKT på filmfeltet?
 - o Har det blitt gitt (Er det) noen spesielle føringer/pålegg?
 - o Hvordan er dette gjort? (Tildelingsbrev, etatsstyringsmøter eller lignende?)
- Kjenner KKD til Detektor?
 - o Var det KKD som tok initiativet til Detektor, eller var (er) dette filmfondets initiativ (fortjeneste)?

MÅLRETTET STYRING

1. Sentralforvaltningen

- I hvilken grad er sentralforvaltningen – kulturdepartementet – selv undergitt formalisert/organisert målstyring?

2. Forvaltningsorganene

- Et grunnleggende prinsipp i målstyring er krav på den éne siden og belønning på den andre. Har KKD klart å etablere en balanse her? Hvorfor og evt. med hvilke virkemidler/hvorfor ikke?
- Hva har vært, og hva er i dag, departementets bruk av rapportene om måloppnåelse fra de ulike forvaltningsorganene? Ligger hovedvekten på kontroll med ressursbruk og kost-nytte-faktorer i utøvelsen av forvaltningsoppgavene? Eller er det snarere tale om et politisk behov, i form av politisk strategiutvikling, og/eller i dialogen med Stortinget om budsjett og ressurser?

3. Filmsektoren

- Av det jeg har funnet av arkivmateriale – tildelingsbrev, NFIs såkalte "Rapport for hele filmområdet" for årene 1999-2001 – kan det synes som om departementet har hatt et noe vekslende fokus både på måten mål på filmsektoren har vært formulert og til hvilke formål målstrukturene skulle benyttes. Er dette en korrekt oppfatning, etter din mening?
- Jeg finner ingen klare styringssignaler i for eksempel tildelingsbrev mht. rapportering av måloppnåelse eller statistikk før etter "Veiviseren". Årsmeldinger og årsrapporter fra filmfondet bærer heller ikke i særlig grad preg av å være strukturert rundt eller styrt av de filmpolitiske målene. Har departementet på andre måter, for eksempel muntlig, i "etatstyringsmøtene", oppfordret til eller gitt pålegg om at filmfondet skulle opprette verktøy/systemer for tettere måloppfølging/målrapportering?
Hvis "ja": Hvordan/på hvilken måte?
Hva gikk slike føringer ut på?
Hvis "nei": Hvorfor ikke (ikke behov for mer detaljert rapportering etter deps syn – fondet gjorde uansett en god jobb – forvaltning av fondsmidler/penger var det primære hensynet – annet)?
- Hva var bakgrunnen for reformen i 2001? Kulturpolitisk ("gi filmbransjen større ansvar og frihet")? Administrativ ("rendyrke og effektivisere tilskuddsforvaltningen")? Organisatorisk ("dele oppgavene mellom virksomhetene ... [etter] funksjoner ... og ... målgrupper")⁵⁰?
 - o Hva var bakgrunnen og motivene for opprettelsen av Norsk filmfond?
 - o Etter reformen skulle NFI videreføres, men NFF fikk overført ansvaret for rapporteringen for "hele filmfeltet"; hvorfor? (tildelingsbrev fra 2002)

⁵⁰ Sitater fra St.mld. nr. 22 (2006-2007) "Veiviseren for filmbransjen", s. 7-8.

- Målstyring ble innført i KKD's underliggende filmorganer på 1990-tallet, med ganske konkrete mål,
 - hvorfor er det slik at ved opprettelsen av NFF i 2001, var målene videre og mer kvalitative? Og hvorfor er det slik at målene i Veiviseren fra 2007 igjen er blitt mer konkretiserte?
 - I hvilken grad gjenspeiler målene en dialog mellom departementet og forvaltningsorganene?

- De veldig klare – og ikke minst sterkt kvantifiserte – målene i "Veiviseren" utgjør en klar dreining i retning av tydeligere målstyring i filmsektoren. For bransjen og allmennheten har dette fremstått som statsråd Giskes personlige stempel på norsk filmpolitikk og filmbransje. Men samtidig skjer denne dreiningen parallelt med at det har vokst frem en debatt om/kritikk av NPM generelt i statsforvaltningen. Går det an å si noe om forholdet mellom de politiske og administrative drivkreftene bak målstyring i filmsektoren?

LEDELSEN

1. IDEFASEn (evt. "Konseptfase")

- Hva var bakgrunnen/motivasjonen for Detektor?
- Hvem tok initiativ til innføringen av Detektor? KKD eller NFF selv? Og hvorfor i så fall? (Var Detektor ment som et administrasjonsverktøy for å effektivisere gjennom tid/penger/ansatte? Eller var det et verktøy for lettere å rapportere?)

2. UTVIKLINGSFASEN

- Hvem utviklet kravspesifikasjonene? (interne/eksterne)
- Ved utvikling av systemet (innføring av nye applikasjoner, utseende osv), i hvilken grad ble det tatt hensyn til brukernes ønsker?
- Hvorfor skreddersøm ifht hyllevare?
 - o Når skreddersøm ble valgt, hvorfor Rflx og Detektor?
- Budsjett
 - o Hvor mye kostet Detektor?
 - o Ble pengene tatt fra driftsbudsjettet, eller fikk man ekstra bevilgning fra KKD?

3. LIVSLØP

- Er Detektor pr. i dag et ferdig/fullverdig saksbehandlingssystem? Hva mangler eventuelt?
- Kan du beskrive Detektors livsløp, fra unnfangelsen/den opprinnelige ideen, til det systemet er i dag?
- Hva ser du som Detektors sterke sider/fortrinn, og hvor ligger svakhetene?
- Hva er etter din oppfatning Detektors fremtid?

BRUKERNE

- Hvor lenge har du brukt Detektor?
- Hvor ofte bruker du Detektor?

- Innføring og opplæring
 - o Hvem oppfattet du var bakgrunn og motivasjon for innføring av Detektor?
 - o Hvem oppfattet du at tok initiativet?
 - o Var du aktiv/medvirkende i utviklingsprosessen? Ble dine ønsker hørt?
 - o Hva slags opplæring fikk du? (kurs (internt/eksternt), manual eller lignende)
- Organisatoriske
 - o Hva har Detektor hatt som organisatorisk konsekvens for arbeidsmåter?
- Nytte
 - o Innebærer Detektor forenkling/rasjonalisering/ressursinnsparing?
 - o Har det eventuelt andre fordeler i forhold til måten forvaltning ble utøvd tidligere?
- Bruk
 - o Vanskelig/lett å sette seg inn i?
 - o Forslag til forbedringer?
 - o Personlig innstilling til innføring av elektronisk saksbehandling
 - o Andre momenter/tilføyelser?

Vedlegg 2: Stillinger og funksjoner, Norsk filmfond 2001-2008

ÅR	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Direktør	1	1	1	1	1	1	1
Prod.sjef	1	1	1	1	1	1	1
Spillefilmkonsulent	2	3	3	3	3	3	3
Dokumentarfilmkonsulent	-	-	-	-	-	-	1
Kortfilmkonsulent	2	3	2	2	2	1	1
Prosjektkoordinator/ass.	2	3	3	4	4	4	5
Økonomi	1	1	1	1	2	2	2
Controller	1	1	1	1	1	1	1
Sekretær/arkiv	3	3	3	3	4,5	2,5	2,5
Statistikk/forskning	2	1	1	1	2	2	2
Informasjonssjef/ass.	-	-	-	1	1	1,5	1,5
Annet	1	-	-	-	-	-	-
Fondsoppgaver TOTALT	16	17	16	18	21,5	19	21
MEDIA Desk	2	2	2	2	2	2	2
TOTALT	18	19	18	20	23,5	21	23

Basert på NFF årsmeldinger 2001-2007

Vedlegg 3: Mål for statens støtteordninger for filmproduksjon 1946-2007

Offisielle mål				Støtteordninger				
				1946	1964	1993	2001/02	2007
1	Forbedre/sikre det tekniske grunnlag [infrastruktur]			X		X		
2	Fiskalt mål: Spare valuta på større egenproduksjon			X	n/a	n/a	n/a	
3	Økonomisk utnyttelse av midlene [kostnadseffektivitet]				X	X	X	X
4	Forbedre de økonomiske vilkår [soliditet]			X	X		[X]	
5	Fremme kontinuitet [selskapskontinuitet]			X	X	X	X	X
6	Fremme kvalitet [på filmene]			X	X	X	X	X
7	Rekruttering [til bransjen]				X		X	X
8	Bred publikumsoppslutning [om nasjonal film]					X	X	X
9	A	Sikre mangfold i [allment] tilbud av film					X	X
	B	Sikre barn og unge [egne] tilbud				X	X	X
10	Bevare, formidle, profilere	A	Filmarven			X	X	X
		B	Aktuell film				X	X

Basert på Berg (1969:II.3)